

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4101-01-00/2010

Nr ewid. 15/2011/P10043/KGP

## Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego

Warszawa lipiec 2011 r.

---

**Misja** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizja** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

Dyrektor Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

(-)

Andrzej Otrębski

---

Akceptuję:

Stanisław Jarosz

(-)

p.o. Wiceprezesa

Najwyższej Izby Kontroli

---

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

(-)

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

dnia 5.07.2011 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel. (22) 444-50-00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

# Spis treści

<b>1. Wprowadzenie .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Podsumowanie wyników kontroli .....</b>	<b>7</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	7
2.2. Synteza wyników kontroli.....	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....	10
<b>3. Ważniejsze wyniki kontroli .....</b>	<b>14</b>
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	14
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego.....	14
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne branży transportu autobusowego .....	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli .....	20
3.2.1. Strategia właścicielska wobec spółek z branży transportu samochodowego.....	20
3.2.1.1. Strategia Ministra SP dla spółek PKS.....	20
3.2.1.2. Nadzór właścicielski Ministra SP nad spółkami PKS.....	22
3.2.1.3. Polityka właścicielska wojewodów wobec PKS.....	25
3.2.2. Prywatyzacja spółek i przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.....	27
3.2.2.1. Prywatyzacja realizowana przez Ministra SP .....	27
3.2.2.2. Prywatyzacja realizowana przez wojewodów.....	32
3.2.3. Komunalizacja przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.....	35
3.2.4. Efekty przekształceń własnościowych i organizacyjnych przedsiębiorstw komunikacji samochodowej .....	39
3.2.4.1. Efekty komercjalizacji .....	39
3.2.4.2. Efekty komunalizacji .....	39
3.2.4.3. Efekty prywatyzacji .....	40
3.2.5. Restrukturyzacja wewnętrzna przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.....	43
3.2.5.1. Restrukturyzacja kosztów i zatrudnienia .....	47
3.2.5.2. Restrukturyzacja majątkowa .....	48

3.2.6. Wykonywanie działalności przewozowej przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.....	49
3.2.6.1. Zgodność działalności przewozowej z licencjami i zezwoleniami .....	49
3.2.6.2. Faktyczne wykonywanie przewozów .....	52
3.2.6.3. Wyniki działalności przewozowej .....	53
3.2.7. Dostosowanie działalności do warunków konkurencji na rynku przewozów pasażerskich.....	54
3.2.7.1. Analiza rynku przewozów.....	55
3.2.7.2. Pozyskiwanie środków publicznych na dofinansowanie przewozów .....	55
3.2.7.3. Polityka taryfowa .....	56
3.2.7.4. Organizacja przewozów pasażerskich.....	56
3.2.7.5. Działania w zakresie poprawy jakości usług przewozowych .....	57
3.2.8. Zarządzanie majątkiem przez spółki i przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej.....	62
3.2.8.1. Tabor autobusowy .....	62
3.2.8.2. Zarządzanie taborem autobusowym.....	70
3.2.8.3. Gospodarowanie innymi składnikami majątku.....	73
3.2.9. Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek i przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.....	76
<b>4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....</b>	<b>78</b>
4.1. Przygotowanie kontroli .....	78
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	80
<b>5. Załączniki .....</b>	<b>82</b>
5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć i skrótów .....	82
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	83
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli .....	84
5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność .....	85

# 1. Wprowadzenie

Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła *kontrolę restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego (P/10/043)*. Uzasadnieniem jej podjęcia był zaniedbany stan przekształceń w tej branży, przy rozproszonej strukturze przedsiębiorstw komunikacji samochodowej oraz pogarszających się wynikach działalności.

Celem kontroli było dokonanie oceny działań restrukturyzacyjnych w wybranych przedsiębiorstwach transportu autobusowego (przedsiębiorstwach komunikacji samochodowej), obejmującej działania administracji publicznej w zakresie przekształceń przedsiębiorstw i spółek, politykę właścicielską wobec tych podmiotów, a także działania restrukturyzacyjne podejmowane przez organy przedsiębiorstw i spółek z udziałem Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Cele szczegółowe kontroli obejmowały głównie ocenę:

- zasadności wybranych sposobów przekształceń poszczególnych przedsiębiorstw,
- prawidłowości działań związanych z przekształceniami własnościowymi oraz ich efektów,
- restrukturyzacji wewnętrznej oraz gospodarowania majątkiem spółek i przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.

Główne zagadnienia, objęte kontrolą:

- działania Ministra Skarbu Państwa dotyczące przekształceń własnościowych spółek, komunalizacji oraz ich restrukturyzacji,
- działania organów założycielskich przedsiębiorstw komunikacji samochodowej w zakresie restrukturyzacji, komercjalizacji i prywatyzacji,
- wykonywanie zadań właścicielskich przez jednostki samorządu terytorialnego,
- realizacja przez spółki i przedsiębiorstwa działań restrukturyzacyjnych,
- zgodność działalności w zakresie przewozu osób z licencjami i zezwoleniami,
- dostosowanie działalności przewozowej do warunków konkurencji,
- gospodarowanie taborem autobusowym i innymi składnikami majątku trwałego,
- analiza ekonomiczno-finansowa przedsiębiorstw.

Badaniami kontrolnymi objęto lata 2007-2009 i I półrocze 2010 r. Skontrolowano Ministerstwo Skarbu Państwa i 5 urzędów wojewódzkich (pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności), dwie jednostki samorządu terytorialnego (pod względem legalności, gospodarności i rzetelności) oraz 31 spółek i przedsiębiorstw

komunikacji samochodowej (jednoosobowe spółki Skarbu Państwa – pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a spółki z częściowym udziałem Skarbu Państwa oraz z udziałem mienia jednostek samorządu terytorialnego – pod względem legalności i gospodarności). Szczegółowy wykaz skontrolowanych jednostek został przedstawiony w załączniku nr 2 do informacji. Kontrolę przeprowadzono od lutego do listopada 2010 r.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie pod względem gospodarności, rzetelności i celowości działania organów administracji publicznej w zakresie restrukturyzacji branży transportu autobusowego. Działania te nie uwzględniały uwarunkowań funkcjonowania spółek i przedsiębiorstw, a brak rzetelnej analizy sytuacji poszczególnych podmiotów powodował błędne decyzje co do zmian własnościowych i organizacyjnych. Minister SP, wykonujący prawa właścicielskie wobec 80 spółek z tej branży, podejmował decyzje dotyczące ich przekształceń z pominięciem rekomendacji, zawartych w zlecanych przez niego analizach prywatyzacyjnych. Nie uwzględniał w tych decyzjach czynników takich, jak interes spółek i wynikająca z tego wartość spółek jako majątku Skarbu Państwa, czy też interes społeczny związany ze świadczeniem przez te spółki usług o charakterze użyteczności publicznej. W sytuacji nieskuteczności procesów prywatyzacji i komunalizacji, Minister SP nie zapewniał także realizacji koniecznych działań służących naprawie spółek będących w najtrudniejszej sytuacji.

Zarówno komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych komunikacji samochodowej, jak też przekazywanie przez Ministra SP akcji jednoosobowych spółek Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (komunalizacja) nie przyniosły efektów w postaci usprawnienia zarządzania lub skutecznej restrukturyzacji tych podmiotów.

Podobnie negatywnie Najwyższa Izba Kontroli ocenia działalność spółek i przedsiębiorstw komunikacji samochodowej. Restrukturyzacja była nieprawidłowo przygotowana i realizowana. Niegospodarnie i nieefektywnie zarządzano majątkiem, zwłaszcza nieruchomościami oraz taborom autobusowym. W działaniach związanych ze sprzedażą majątku naruszano obowiązujące przepisy, podejmowano decyzje gospodarcze o negatywnych skutkach finansowych. Odnawiając tabor autobusowy stosowano nieprzejrzyste zasady, skutkujące nieprawidłowościami w wymiarze finansowym oraz zarządzaniu. Zakup i sprzedaż środków trwałych (autobusów i nieruchomości) niejednokrotnie był realizowany w warunkach nierównego dostępu do informacji oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji zarówno co do nabywcy, jak i ceny sprzedaży.

Negatywna ocena dotyczy też wykonywania przewozów pasażerskich. Spółki i przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej naruszały przepisy dotyczące zasad

**wykonywania przewozów, w tym zwłaszcza warunki udzielonych zezwoleń oraz obowiązki informacyjne wobec pasażerów. Nierzetelna była obsługa pasażerów. Nie dochowano przepisów w zakresie informacji dla podróżnych, nie podejmowano działań podnoszących jakość usług przewozowych.**

**W ocenie NIK, niepełne zrealizowanie w latach 2007-2010 niezbędnych zadań, ograniczenie inwestycji, utrzymywanie wyeksploatowanego taboru oraz wysokie koszty działalności, w warunkach występującej silnej konkurencji ze strony innych przewoźników, może stanowić zagrożenie dla dalszej działalności części podmiotów.**

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

1. Działania Ministra SP i wojewodów wobec podmiotów branży transportu autobusowego w zakresie restrukturyzacji były podejmowane bez merytorycznego przygotowania i spójnej koncepcji. Minister SP zaniechał opracowania strategii branżowej i pozbawiony rzetelnych podstaw podejmował zmienne, nieskuteczne lub błędne decyzje dotyczące przekształceń poszczególnych spółek. Minister SP nierzetelnie wykonywał też swoje zadania z zakresu nadzoru właścicielskiego, co spowodowało zaniechanie niezbędnych działań naprawczych w spółkach o najgorszej kondycji ekonomicznej [str. 20-27 *Informacji*].

2. Przekształcenia własnościowe były realizowane w ograniczonym zakresie. Wojewodowie jako organy założycielskie przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej głównie realizowali procesy komercjalizacji. Z kolei procesy prywatyzacji, realizowane przez Ministra SP, były niewłaściwie przygotowane i nierzetelnie prowadzone. Opierano się na wadliwie przygotowanych analizach, w negocjacjach z inwestorami nie uwzględniono celów prywatyzacji, przyjmując w niektórych przypadkach bez negocjacji nierealne i nieadekwatne do potrzeb propozycje inwestorów. Minister SP skupiał się w działaniach związanych z prywatyzacją na osiągnięciu jak najlepszych efektów finansowych z tytułu prywatyzacji, pomijając wbrew rekomendacjom zawartym w analizach spółek potrzebę zabezpieczenia interesu prywatyzowanych spółek poprzez ich dokapitalizowanie lub zagwarantowanie rzetelnego programu rozwoju i restrukturyzacji [str. 27-35].

3. Skupiając nadzór nad dominującą grupą podmiotów z branży komunikacji samochodowej, Minister SP nie zapewnił im warunków do rozwoju i utrzymania pozycji rynkowej. Nieprzygotowane procesy prywatyzacji, a także komunalizacji, spowodowały niski stopień ich finalizacji. Komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych oraz komunalizacja spółek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego skutkowałą jedynie zmianą organu

administracji publicznej, wykonującego uprawnienia właścicielskie. Procesy te nie spowodowały poprawy zarządzania spółkami, podlegającymi tym zmianom [str. 35-43].

4. Spółki i przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej prowadziły działania restrukturyzacyjne bez rzetelnego ich przygotowania. Nie podejmowano pożądanых działań (ograniczenie kosztów, pozyskiwanie nowych źródeł przychodów) lub realizowano je nieprawidłowo. Ograniczano się do sprzedaży nieruchomości w celu poprawy rentowności, lecz przynosiło to jednorazowy wzrost przychodów, bowiem przy braku innych działań, powodowało jedynie krótkotrwałą poprawę wyników ekonomiczno-finansowych [str. 43-49].

5. Przewozy osób transportem drogowym, będące podstawową działalnością skontrolowanych podmiotów, były wykonywane nieprawidłowo pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości. W szczególności przewozy były realizowane z naruszeniem warunków udzielonych zezwoleń oraz zasad wykonywania takich przewozów określonych w *ustawie o transporcie drogowym*. Nie podejmowano też należytych działań dotyczących analizy rynku i dostosowania wykonywanej działalności do warunków otoczenia gospodarczego [str. 49-54].

6. Spółki i przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej nie dbały o jakość wykonywanych usług przewozowych. Nie wypełniano obowiązków informacyjnych wobec pasażerów oraz nie dbano o wysoki poziom obsługi podróżnych. Utrudniało to dostęp do oferty przewozowej poszczególnych spółek i przedsiębiorstw, co obniżało atrakcyjność oferty handlowej kontrolowanych podmiotów i pogarszały ich pozycję rynkową w sytuacji rosnącej konkurencji [str. 54-62].

7. Działania spółek i przedsiębiorstw w zakresie rozporządzania majątkiem były niegospodarne. Utrzymywano duży majątek, zbędny w prowadzonej działalności i generujący koszty, a w niektórych przypadkach przy zbyciu składników majątku naruszano obowiązujące przepisy. Zarówno zakupy taboru, jak i sprzedaż składników majątku trwałego odbywały się w warunkach nierównego dostępu do informacji oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji. Działania związane z odnawianiem taboru były nierzetelnie przygotowane, co powodowało nieosiągnięcie celu wymiany taboru, jakim było obniżenie kosztów eksploatacji i unowocześnienie taboru dla skuteczniejszej konkurencji na rynku przewozów [str. 62-76].

8. Wskutek nieprawidłowego zarządzania, a także nieefektywnego nadzoru właścicielskiego, spółki i przedsiębiorstwa nieskutecznie przeciwstawiały się zagrożeniom wynikającym ze specyfiki rynku przewozów (spadek liczby pasażerów, uzależnienie

od kosztów paliwa, wzrastająca konkurencja). Wyniki ekonomiczno-finansowe pogarszały się w kontrolowanym okresie, co w kilku przypadkach spowodowało likwidację lub ogłoszenie upadłości [str. 76-77].

**9.** Łączne finansowe rezultaty kontroli wynoszą 12 774,8 tys. zł, w tym:

**uszcuplenie środków lub aktywów** – 931,9 tys. zł (kwota 756,3 tys. zł zaniżonych przychodów w 4 spółkach i przedsiębiorstwach ze sprzedaży składników majątku trwałego z powodu niezastosowania trybu przetargowego i zbycia poniżej wartości rynkowej, kwota 66,1 tys. zł zaniżonych dochodów ze świadczenia usług wynajmu pomieszczeń w jednej spółce, kwota 102,1 tys. zł niedobrych należności przez jednostki administracji publicznej),

**kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa** – 931,9 tys. zł (kwota 876,0 tys. zł wydatkowana przez jedną spółkę z przekroczeniem zakresu upoważnienia do dokonania wydatków, kwota 55,9 tys. zł wydatkowana przez organ administracji państwowej z naruszeniem przepisów prawa),

**kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami** – 10 911,0 tys. zł (kwota 10 818,7 tys. zł niecelowych i niegospodarnych wydatków dokonanych przez 10 przedsiębiorstw i spółek związanych z zakupem lub odtworzeniem środków trwałych, głównie autobusów, a ponadto kwota 92,3 tys. zł niecelowo wydatkowana przez jedną spółkę).

W wyniku kontroli NIK wyegzekwowano nienależnie wypłaconą przez spółkę kwotę 92 336,87 zł.

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Wyniki kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego wskazują na konieczność podjęcia następujących działań:

1. Opracowania przez Ministra Skarbu Państwa programu restrukturyzacji spółek transportu samochodowego, uwzględniającego uwarunkowania poszczególnych spółek.
2. Zapewnienia rzetelnych i skutecznych mechanizmów nadzoru właścicielskiego Ministra SP, w tym obejmujących egzekwowanie wykonania przez zarządy spółek programów restrukturyzacyjnych.
3. Wprowadzenia w spółkach i przedsiębiorstwach branży transportu autobusowego mechanizmów racjonalizujących działania w zakresie nabywania i zbywania składników majątku, zwłaszcza taboru autobusowego.

4. Restrukturyzacji majątkowej i kosztowej, realizowanej przez zarządy spółek, zapewniającej utrzymanie pozycji rynkowej.
5. Uproszczenia procedury zmiany zezwoleń na przewozy regularne w transporcie drogowym osób, określonej w *ustawie o transporcie drogowym*.

Kontrola wykazała, że przy wniosku o zmianę posiadanego zezwolenia na przewozy regularne przewoźnik w sposób nieuzasadniony ma obowiązek przedkładać wszystkie dokumenty, jakie są wymagane przy wniosku o nowe zezwolenie. Powoduje to sytuacje, gdy przy niewielkiej zmianie w rozkładzie jazdy (np. zmianie o 5 minut godziny rozpoczęcia kursu) przewoźnik ma obowiązek zgromadzić i przekazać udzielającemu zezwolenia obszerną dokumentację, przedkładaną już przy wniosku o udzielenie tego zezwolenia. Wydłuża to czas rozpatrywania i udzielania zgody na zmiany zezwoleń, a tym samym ogranicza przewoźnikom możliwość elastycznego dostosowywania rozkładów jazdy do warunków rynkowych (np. zmieniającego się zapotrzebowania na przewozy na danych liniach).

Ponadto, NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do:

Ministra Skarbu Państwa:

1. Zapewnienie jednolitej wykładni prawa oraz przejrzystości stosowanych kryteriów przy rozpatrywaniu wniosków jednostek samorządu terytorialnego o komunalizację.
2. Rozważenie zmian w statutach spółek PKS z udziałem Skarbu Państwa, dotyczących wymogu uzyskiwania zgód organów nadzorczych na zawarcie umów leasingu oraz zakupu autobusów w jednej transakcji lub serii powiązanych ze sobą transakcji.
3. Podjęcie działań związanych z wypełnieniem obowiązku niezwłocznego zawiadomienia o popełnieniu przez zarząd PKS w Kielcach SA czynu określonego w art. 79 pkt 3 *ustawy o rachunkowości*.

wojewodów:

1. Ustalenie zakresu zobowiązań inwestycyjnych w umowach prywatyzacyjnych w sposób zabezpieczający cele prywatyzacji oraz interes prywatyzowanego przedsiębiorstwa.
2. Wypełnianie zadań w zakresie nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami w oparciu o rzetelne analizy ich sytuacji ekonomiczno-finansowej.

organów zarządzających spółkami i przedsiębiorstwami komunikacji samochodowej:

1. Opracowanie i zrealizowanie planów ograniczenia kosztów funkcjonowania, z uwzględnieniem zmniejszenia obciążeń z tytułu posiadania niezagospodarowanych nieruchomości.
2. Opracowanie strategii zarządzania taborom autobusowym, z uwzględnieniem wymiany taboru, w celu zwiększenia efektywności jego wykorzystywania.
3. Dokonywanie sprzedaży majątku trwałego, w tym nieruchomości i środków transportu, w trybie przetargu i na podstawie wartości rynkowej składników majątku, z uwzględnieniem wycen dokonanych przez rzeczoznawców.
4. Rozważenie wprowadzenia regulacji wewnętrznych, dotyczących trybu zakupów środków trwałych niewymagających stosowania *Prawa zamówień publicznych*, zapewniających zakupy w warunkach konkurencji.
5. Doprowadzenie do zgodności między faktycznie wykonywanymi przewozami a zakresem udzielonych zezwoleń.
6. Zmodyfikowanie rozkładów jazdy w sposób zapewniający podanie do publicznej wiadomości wszystkich informacji, wymaganych § 1 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.*, a także umożliwiające odczytanie połączeń na wszystkich odcinkach.
7. Podniesienie jakości obsługi pasażerów, w tym wypełnienie ustawowych obowiązków dotyczących podania do publicznej wiadomości informacji o rozkładzie jazdy, cennikach i regulaminie przewozów.
8. Dokonanie zmian postanowień regulaminów obsługi podróżnych, dotyczących roszczeń z tytułu niewykonania lub wykonania z opóźnieniem kursów objętych rozkładem jazdy, w sposób uwzględniających wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r., odnoszący się do art. 62 ust. 2 *Prawa przewozowego*.
9. Przedłożenie właściwym jednostkom samorządu terytorialnego do zatwierdzenia regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez PKS, zgodnie z wymogiem art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej* (w przypadkach spółek, których ten obowiązek dotyczy).
10. Rozważenie uzupełnienia umów z innymi przewoźnikami dotyczących wzajemnego korzystania z dworców o postanowienia zapewniające pełną obsługę podróżnych.

11. Wprowadzenie rzetelnego systemu monitoringu prawidłowości wykonywania przewozów pasażerskich.
12. Uregulowanie stanu prawnego nieruchomości oraz przygotowanie planu efektywnego zagospodarowania posiadanych nieruchomości.
13. Zapewnienie rzetelnych informacji przedkładanych w *Sprawozdaniach GUS*.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych**

##### **3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego**

Zasady podejmowania i wykonywania transportu drogowego zostały określone w rozdziale 2 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym*<sup>1</sup>. Podstawową formą działalności przedsiębiorstw transportu zbiorowego osób są:

- przewozy regularne, czyli publiczny przewóz osób i ich bagażu w określonych odstępach czasu i określonymi trasami,
- przewozy regularne specjalne, czyli niepubliczny przewóz regularny określonej grupy osób, z wyłączeniem innych osób.

Wykonywanie przewozów wymaga zezwoleń, wydawanych przez odpowiednie organy samorządu terytorialnego, w zależności od zasięgu tych przewozów. Kompetencje w tym zakresie określono szczegółowo w art. 18 *ustawy o transporcie drogowym*. Warunki dotyczące wniosku o zezwolenie na przewóz osób, wydania, odmowy, zmiany, wygaśnięcia i cofnięcia takiego zezwolenia zostały określone w rozdziale 3 *ustawy o transporcie drogowym*. Załącznikiem do zezwolenia jest obowiązujący rozkład jazdy (art. 20). Zmian w rozkładzie jazdy przewoźnik może dokonać w każdym czasie, jednak zgodnie z §5 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości*<sup>2</sup> (dalej: *rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.*) dopiero po uprzedniej zmianie zezwolenia.

Przewozy regularne w krajowym transporcie drogowym wykonywane są według zasad, określonych w art. 18b *ustawy o transporcie drogowym*. Przewozy te winny być realizowane m.in. zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, rozkład jazdy musi być podany do publicznej wiadomości na wszystkich wymienionych w rozkładzie przystankach lub

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 12, poz. 79.

dworcach autobusowych, przy kasach dworcowych oraz w każdym autobusie wykonującym regularne przewozy osób winien być podany do publicznej wiadomości cennik opłat zawierający ceny biletów ulgowych, a także znajdować się dostępny do wglądu pasażerów regulamin określający warunki obsługi podróżnych.

Organy, które udzieliły licencji lub zezwolenia, są uprawnione do kontroli przedsiębiorcy w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania tych dokumentów. Kontrolę przeprowadza się co najmniej raz na 5 lat (art. 83-84 i 90 *ustawy o transporcie drogowym*).

*Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe*<sup>3</sup> reguluje m.in. zasady przewozu drogowego osób, w tym także przewozu zastępczego w przypadku zaistnienia okoliczności uniemożliwiających wykonanie przewozu zgodnie z treścią umowy (rozdział 2 ustawy). Rozdział 6 *Prawa przewozowego* określa odpowiedzialność przewoźnika z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przewozu osób. Na podstawie art. 34 *Prawa przewozowego* zostało wydane *rozporządzenie Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.* W §1 rozporządzenia wymieniono wymagane elementy rozkładu jazdy. § 3-4 określa obowiązki przewoźnika dotyczące corocznej aktualizacji informacji o treści rozkładu jazdy, która polega m.in. na pisemnym powiadomieniu o dalszej realizacji przewozów organu samorządu terytorialnego wydającego zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych oraz organów uzgadniających wydanie zezwoleń, o których mowa w art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy o transporcie drogowym*. Zgodnie z §5 ww. *rozporządzenia* zmiany w treści rozkładu jazdy przewoźnik podaje do publicznej wiadomości co najmniej na 7 dni przed terminem ich obowiązywania, w sposób określony w §2 (§5 ww. *rozporządzenia*).

Zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym zostały określone w *ustawie z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*<sup>4</sup>, która weszła w życie z dniem 1 marca 2011 r. Ustawa wprowadziła uregulowania, wymagane m.in. przez *rozporządzenie WE nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13.

<sup>5</sup> Dz.U.U.E.L z 2007 r. Nr 315, str.1.

Na podstawie art. 5-6 *ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw*<sup>6</sup> organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych były obowiązane złożyć Ministrowi SP w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r. wnioski o dokonanie komercjalizacji<sup>7</sup> przedsiębiorstw państwowych działających na podstawie przepisów *ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych*<sup>8</sup>. Komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego dokonuje Minister SP (art. 3 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>9</sup>), przy czym nie podlegają komercjalizacji przedsiębiorstwa w sytuacjach określonych w art. 3 ust. 3 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, w tym m.in.: postawione w stan likwidacji lub upadłości; wykonujące prawomocną decyzję o podziale lub łączeniu przedsiębiorstwa państwowego; będące w trakcie postępowania układowego (do chwili uprawomocnienia się układu); zarządzanych na podstawie umowy o zarządzaniu przedsiębiorstwem (chyba, że zarządca wystąpi z wnioskiem o komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego); przedsiębiorstwa, których uprawnione organy złożyły wniosek o dokonanie prywatyzacji bezpośredniej (do czasu rozpatrzenia wniosku) lub w stosunku do których wydane zostało zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej.

Z uzasadnionym wnioskiem dokonania komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w celu komunalizacji może wystąpić do Ministra SP organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze której znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa, na podstawie uchwały organu stanowiącego tej jednostki. W przypadku nieuwzględnienia wniosku Minister SP informuje organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, uzasadniając odmowę (art. 4a). Do dnia 11 lutego 2009 r. art. 4a *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, a po tej dacie art. 4b *ustawy*, przewiduje także możliwość nieodpłatnego zbycia przez Ministra SP pakietu akcji jednoosobowej spółki Skarbu Państwa na rzecz wnioskodawcy (jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego). Warunkiem takiego zbycia jest, by podstawowy przedmiot działalności spółki służył realizacji zadań własnych wnioskodawcy, a spółka wykonywała działalność gospodarczą na obszarze wnioskodawcy i nie była wpisana na listę spółek o szczególnym znaczeniu dla gospodarki. W art. 4a ust. 5-9 *ustawy* określono warunki, na jakich nabywcy akcji mieli dysponować nabytymi nieodpłatnie akcjami (z dniem 12 lutego 2009 r. uchylono te przepisy).

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 107, poz. 721.

<sup>7</sup> Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego w spółkę.

<sup>8</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

Prywatyzacja przedsiębiorstw komunikacji samochodowej była realizowana poprzez zbycie akcji w spółkach (prywatyzacja pośrednia) lub sprzedaż, wniesienie do spółki albo oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, czyli prywatyzację bezpośrednią (art. 1 ust. 2 *ustawy*). Akcje w imieniu Skarbu Państwa zbywa Minister Skarbu Państwa (art. 31a), głównie w trybie wynikającym z art. 33 ust. 1 *ustawy* (oferty ogłoszonej publicznie, przetargu publicznego, negocjacji podjętych na podstawie publicznego zaproszenia lub aukcji ogłoszonej publicznie). Prywatyzacja bezpośrednia jest dokonywana przez organ założycielski w imieniu Skarbu Państwa. W tym celu wydaje, za zgodą Ministra Skarbu Państwa, zarządzenie o prywatyzacji bezpośredniej, w którym winien określić sposób prywatyzacji bezpośredniej oraz wskazać osobę pełnomocnika do spraw prywatyzacji (art. 41 *ustawy*).

Przed zaoferowaniem do zbycia akcji Skarbu Państwa oraz przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej Minister SP (w przypadku spółek) lub organ założycielski (w przypadku przedsiębiorstw państwowych) zleca analizę stanu przedsiębiorstwa (art. 32 i 42 *ustawy*). Jej zakres regulowało *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy*<sup>10</sup> - uchylone z dniem 12 lutego 2009 r. Po zmianie z dniem 12 lutego 2009 r. brzmienia art. 32 i 42 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*<sup>11</sup>, zachowano obowiązek zlecenia analizy mającej na celu ustalenie sytuacji prawnej majątku spółki/przedsiębiorstwa oraz oszacowanie wartości. Pozostałe elementy analizy (m.in. stan i perspektywy rozwoju oraz ocena realizacji obowiązków wynikających z wymogów ochrony środowiska) stały się fakultatywne. Dodatkowo Minister SP może zlecić w odniesieniu do spółki dokonanie analiz w innym zakresie, jeżeli wymaga tego ochrona interesu Skarbu Państwa.

Uchylone z dniem 12 lutego 2009 r. *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r.* zostało zastąpione *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa*<sup>12</sup> oraz *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy*

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 408 ze zm.

<sup>11</sup> Nadanej przez art. 1 pkt 5 lit. a) i pkt. 13 *ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego* (Dz.U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70).

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 37, poz. 288 ze zm., weszło w życie z dniem 18 marca 2009 r. i zostało uchylone z dniem 4 czerwca 2011 r. *ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. Nr 34, poz. 171).

*przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej przed wydaniem zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej*<sup>13</sup>.

Przepisy *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz przepisy wydane na jej podstawie stosuje się odpowiednio do komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych (art. 68 *ww. ustawy*).

Działalność przedsiębiorstw państwowych reguluje przede wszystkim *ustawa o przedsiębiorstwach państwowych (ustawa o pp)*. W rozdziale 8 *ustawy* został określony zakres kompetencji organów przedsiębiorstwa państwowego, którymi są: ogólne zebranie pracowników (delegatów), rada pracownicza i dyrektor przedsiębiorstwa. Zarządzanie przedsiębiorstwem może odbywać się poprzez powierzenie zarządzania osobie fizycznej lub prawnej na podstawie umowy (zasady określono w rozdziale 8a *ustawy*). Zasady gospodarowania mieniem przedsiębiorstwa określono w rozdziale 9. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstwa ze stratą, organ założycielski powołuje komisję w celu zbadania i oceny stanu gospodarczego przedsiębiorstwa i przedstawienia wniosków (art. 56) oraz może wszcząć postępowanie naprawcze, ustanawiając nad przedsiębiorstwem zarząd komisaryczny. Z chwilą ustanowienia zarządu komisarycznego organy przedsiębiorstwa ulegają rozwiązaniu, a ich kompetencje przejmuje osoba sprawująca zarząd komisaryczny. Zasady sprawowania zarządu komisarycznego określa organ założycielski. Według art. 69 *ustawy o pp* organ założycielski wydaje zarządzenie o uchyleniu zarządu komisarycznego, jeżeli ustaną przyczyny jego ustanowienia określone w art. 65 ust. 1, a także w każdym czasie może uchylić zarząd komisaryczny i zarządzić likwidację przedsiębiorstwa, jeżeli dalsze wykonywanie programu naprawy nie rokuje poprawy gospodarki przedsiębiorstwa. Zagadnienia dotyczące postępowania naprawczego zostały zawarte w rozdziale 13 *ustawy*.

Zasady funkcjonowania spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w *ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*<sup>14</sup>, w szczególności w rozdziale 3. Spółka określa w regulaminie zasady korzystania z usług publicznych świadczonych przez spółkę, a także obowiązki spółki wobec odbiorców usług. Regulamin oraz jego zmiany obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze tych jednostek (art. 13 *ww. ustawy*).

---

<sup>13</sup> Dz.U. Nr 34, poz. 265, weszło w życie z dniem 12 marca 2009 r.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

### **3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne branży transportu autobusowego**

Rynek przewozów pasażerskich charakteryzuje się od lat 90-tych zmniejszającą się liczbą pasażerów, przy jednoczesnym wzroście konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Spadek liczby pasażerów międzymiastowej komunikacji autobusowej jest spowodowany głównie spadkiem liczby osób czynnych zawodowo i uczniów oraz wzrostem liczby samochodów osobowych. W latach 2006-2009 liczba pasażerów w komunikacji samochodowej zmniejszyła się z 751 mln osób do 613 mln osób<sup>15</sup>. Zmniejszyła się także praca przewozowa, wykonywana przez przewoźników (w 2006 r. – 28,1 mln pkm<sup>16</sup>, w 2009 r. – 24,4 mln pkm). Liczba linii krajowych zmniejszyła się z 24 136 w 2007 r. do 22 210 w 2009 r., a długość linii – 1 235 tys. km w 2007 r. do 1 110 tys. km w 2009 r. Liczba autobusów zmniejszyła się do 2005 r. (79,6 tys.), lecz w następnych latach wzrastała (w 2007 r. – 87,6 tys., w 2009 r. – 95,4 tys.). Było to związane ze wzrastającą liczbą przewoźników, obsługujących pojedyncze linie. W latach 2007-2009 dominowały autobusy w wieku 16-30 lat (ok. 50 % wszystkich autobusów).

Według prognozy przewozów w Polsce do 2035 r. skala przewozów w zbiorowej komunikacji międzymiastowej nadal będzie zmniejszać się, przy jednoczesnym wzroście ruchliwości komunikacyjnej przy wykorzystaniu indywidualnego transportu samochodowego<sup>17</sup>.

Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw komunikacji samochodowej charakteryzuje się spadającymi przychodami z przewozów pasażerskich, przy istotnym uzależnieniu poziomu kosztów od cen paliw.

Przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej, stanowiące własność Skarbu Państwa, powstały na początku lat 90-tych na bazie 167 oddziałów pasażerskich i pasażersko-towarowych Państwowego Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej (z każdego oddziału utworzono odrębne przedsiębiorstwo).

---

<sup>15</sup> Wszystkie dane liczbowe w tym akapicie za: *Transport – wyniki działalności w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2009 r. oraz *Transport – wyniki działalności w 2009 r.*, GUS, Warszawa 2010 r. (dane obejmują przedsiębiorców deklarujących zatrudnienie powyżej 9 osób).

<sup>16</sup> pkm – pasażerokilometry, jednostka pracy przewozowej wykonanej przy przewozie pasażerów.

<sup>17</sup> *Prognoza przewozów w Polsce do 2035 r.*, J. Fiedorkiewicz, K. Fiedorkiewicz, w: *Przegląd Komunikacyjny* nr 6/2009.

## **3.2. Istotne ustalenia kontroli**

### **3.2.1. Strategia właścicielska wobec spółek z branży transportu samochodowego**

Minister SP sprawował w kontrolowanym okresie nadzór właścicielski nad 79 jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa<sup>18</sup> z branży transportu autobusowego (dalej: spółki PKS), natomiast wojewodowie byli organami założycielskimi dla 42 przedsiębiorstw państwowej komunikacji samochodowej (dalej: przedsiębiorstwa PKS).

Działania wobec tych podmiotów były podejmowane bez merytorycznego przygotowania koncepcji przekształceń, co powodowało zmienność decyzji i nieskuteczność niektórych przedsięwzięć (kwestie te przedstawiono szczegółowo w rozdziałach dot. komunalizacji i prywatyzacji). Wojewodowie, poza nielicznymi prywatyzacjami przedsiębiorstw PKS, wykonywali przede wszystkim zadania związane z komercjalizacją tych przedsiębiorstw. Natomiast działania Ministra SP zmierzały – w ocenie NIK – do jak najszybszego przeniesienia własności akcji i udziałów spółek PKS na rzecz inwestorów lub jednostek samorządu terytorialnego, z pominięciem niezbędnych działań restrukturyzacyjnych i przy braku dbałości o rozwój spółek PKS zapewniający utrzymanie pozycji rynkowej. Nadzór właścicielski był wykonywany niezgodnie z przyjętymi zasadami, co powodowało jego nieskuteczność.

#### **3.2.1.1. Strategia Ministra SP dla spółek PKS**

NIK negatywnie ocenia pod względem celowości nieprzygotowanie przez Ministra SP branżowej strategii dla spółek PKS.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy analizy sektora transportu, zainicjowane w styczniu 2007 r., zostało unieważnione w dniu 14 grudnia 2007 r., gdyż wszystkie oferty przewyższały kwotę, przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia. Niepodjęcie decyzji o ponownym uruchomieniu zamówienia publicznego Minister SP argumentował rozpoczęciem prac nad opracowaniem planu prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa, w tym spółek PKS. Jednak *Plan prywatyzacji na lata 2008-2011* nie zawierał strategii działania wobec branży transportu autobusowego, ograniczał się do ramowego harmonogramu przekształceń poszczególnych spółek, bez wskazania nawet konkretnej formy przekształceń (poza czterema spółkami, przewidziano „zbycie akcji w trybie publicznym lub komunalizację”). *Plan*, w ocenie NIK, nie mógł

---

<sup>18</sup> Liczba ta zmieniała się w kontrolowanym okresie w związku z komercjalizacją kolejnych przedsiębiorstw, a jednocześnie zbywaniem przez Ministra SP akcji i udziałów spółek PKS.

zastąpić analizy sektorowej, która miała zawierać m.in. analizę każdej spółki PKS oraz strategię działań restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych.

W ocenie NIK, przy tak dużej liczbie spółek, znajdujących się w większości w trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej, celowe było zdiagnozowanie sytuacji poszczególnych spółek oraz uwarunkowań całej branży, a następnie opracowanie programu restrukturyzacji i prywatyzacji. W sytuacji braku takiej analizy, w MSP podejmowano nieuzasadnione merytorycznie decyzje, prowadzono równocześnie procesy prywatyzacji i komunalizacji wobec tych samych spółek, kilkakrotnie zmieniając sposób działania. Wpływało to negatywnie na realizowanie w spółkach koniecznych zadań restrukturyzacyjnych. Nie podejmowano działań konsolidacyjnych dotyczących spółek działających na tym samym lokalnym rynku przewozów i konkurujących ze sobą, mimo analiz wskazujących na zasadność takich działań.

Minister SP nie określił kryteriów podejmowania decyzji o komunalizacji bądź prywatyzacji spółek, a działania z tym związane były prowadzone bez wypracowania koncepcji dla poszczególnych spółek. Według wyjaśnień Ministra SP, wybór formy przekształceń uzależniono od sytuacji ekonomicznej danej spółki oraz decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego w sprawie komunalizacji spółek PKS. Pozytywne odpowiedzi – według wyjaśnień – wstrzymywały dalsze działania prywatyzacyjne, co umożliwiło uniknięcie kosztów sporządzenia analiz przedprywatyzacyjnych, a prywatyzacja była inicjowana po negatywnej decyzji w sprawie komunalizacji. Ustalenia kontroli nie potwierdziły tych wyjaśnień. Pomimo zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego komunalizacją 9 PKS-ów<sup>19</sup>, Minister SP rozpoczął lub kontynuował prywatyzację i dopiero po wykonaniu analiz tych spółek wyłączył je z procesu prywatyzacji (pięć spółek skomunalizowano, a cztery do zakończenia kontroli pozostały spółkami Skarbu Państwa). Działania Ministra SP charakteryzowały się zmiennością i niekonsekwencją działań, co skutkowało poniesieniem nieuzasadnionych wydatków w łącznej wysokości 342,3 tys. zł.

Pomimo wniosku powiatu brodnickiego (z 18 grudnia 2008 r.) o komunalizację PKS w Brodnicy SA, Minister SP kontynuował rozpoczęty w lipcu 2008 r. proces prywatyzacji. Po poniesieniu kosztów analizy spółki (110 500 zł) i przy zainteresowaniu potencjalnego inwestora nabyciem akcji spółki, Minister SP w dniu 30 września 2009 r. poinformował marszałka województwa kujawsko-pomorskiego o możliwości komunalizacji wszystkich spółek PKS z tego województwa (w tym PKS w Brodnicy SA) na rzecz samorządu

---

<sup>19</sup> PKS w Brodnicy SA, PKS w Łosicach Sp. z o.o., PKS w Siedlcach SA i PKS „Sokołów” w Sokołowie Podlaskim SA, PKS w Rzeszowie SA, PKS w Stalowej Woli SA, PKS w Jarosławiu SA, PKS w Krośnie SA i PKS w Dębicy SA.

województwa. Dopiero po odbiorze analiz spółki (w listopadzie 2009 r.) wstrzymano prywatyzację, a więc blisko rok po złożeniu przez powiat brodnicki wniosku o komunalizację. Po wstrzymaniu procesu prywatyzacji Minister SP nadal jednak nie rozpatrywał wniosku powiatu brodnickiego, mimo że marszałek województwa kujawsko-pomorskiego nie złożył formalnego wniosku o komunalizację PKS w Brodnicy SA (uczynił to dopiero w sierpniu 2010 r.) i przez blisko 10 miesięcy nie podejmowano w MSP żadnych decyzji dotyczących PKS w Brodnicy SA.

Rozpoczęcie prywatyzacji wobec PKS w Łosicach Sp.z o.o., PKS w Siedlcach SA i PKS „Sokołów” w Sokołowie Podlaskim SA uzasadniano trudną sytuacją ekonomiczno-finansową spółek. Komunalizacja miała być realizowana tylko w przypadku niepowodzenia prywatyzacji. Po wykonaniu za kwotę 231 800 zł analiz spółek i przy zainteresowaniu inwestorów pakietową prywatyzacją spółek PKS z województwa mazowieckiego (łącznie 10 podmiotami), te trzy spółki wyłączono z procesu prywatyzacji, uzasadniając taką decyzję złożeniem wniosków o komunalizację, jednak były one złożone już znacznie wcześniej (np. wobec PKS w Łosicach Sp. z o.o. wniosek złożono w maju 2008 r., a wyłączenie spółki z procesu prywatyzacji nastąpiło w grudniu 2009 r.).

Departament Nadzoru Właścicielskiego i Prywatyzacji I w MSP (DNWiP I) wystosował do spółek PKS w Siedlcach, Sokołowie Podlaskim i Łosicach pisma, uzależniające ich komunalizację od zwrotu przez spółki kosztów poniesionych przez MSP na wykonanie analiz przedprywatyzacyjnych. Dwie pierwsze zwróciły łącznie 153 720 zł. NIK negatywnie ocenia, z punktu widzenia celowości i rzetelności, przeniesienie przez Ministra SP na spółki w trudnej sytuacji ekonomicznej, finansowych skutków swoich działań. W marcu 2010 r. skomunalizowano PKS w Łosicach Sp. z o.o., natomiast dwie pozostałe spółki nadal pozostawały jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa.

### **3.2.1.2. Nadzór właścicielski Ministra SP nad spółkami PKS**

Minister SP i jego przedstawiciele nie realizowali istotnej części zadań określonych w *Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz innymi państwowymi osobami prawnymi*<sup>20</sup> oraz zarządzeniu nr 12 Ministra Skarbu Państwa z dnia 31 marca 2005 r. w sprawie zasad postępowania przy wykonywaniu czynności nadzorczych przez komórki organizacyjne Ministerstwa SP realizujące zadania Ministra Skarbu Państwa związane ze sprawowaniem nadzoru właścicielskiego. Regulacje te obowiązywały do 18 marca 2010 r., gdy weszło w życie zarządzenie nr 19 Ministra SP z dnia 19 marca 2010 r. w sprawie zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.

Zaniechania dotyczyły wszystkich szczebli struktury organizacyjnej MSP. DNWiP I nie ustalał, mimo takiego obowiązku, parametrów ekonomicznych dla nadzorowanych spółek w danym roku obrotowym, docelowych wyników ekonomiczno-finansowych oraz konkretnych zadań do wykonania przez zarządy spółek PKS. Nie opracowywano również

---

<sup>20</sup> Obowiązujące na podstawie Zarządzenia Ministra Skarbu Państwa nr 41 z dnia 19 października 2005 r.

kwartalnych informacji o sytuacji w nadzorowanych spółkach, a Kierownictwo MSP nie egzekwowało wykonania i przedstawienia tych informacji.

Wprowadzone z dniem 19 marca 2010 r. zmiany w zasadach nadzoru właścicielskiego zlikwidowały obowiązki dotyczące nierealizowanych wcześniej zadań. Takie zmiany zasad nadzoru wyjaśniono m.in. wynikami kontroli NIK sprawowania nadzoru właścicielskiego przez MSP. Jednak podjęte w MSP działania były sprzeczne z wnioskami sformułowanymi przez NIK po kontroli nadzoru właścicielskiego. NIK wnioskowała bowiem, by zapewnić bieżące monitorowanie działalności spółek oraz określić dla spółek Skarbu Państwa długoterminowe cele, m.in. parametry ekonomiczne do osiągnięcia oraz mierniki ich realizacji<sup>21</sup>. Uchylenie zapisów nakładających konkretne zadania na komórki nadzoru MSP było też sprzeczne z *Wytycznymi OECD dotyczącymi nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*<sup>22</sup>. W rozdziale *Państwo działające jako właściciel* rekomendowano m.in.: „Aby państwo mogło zająć wyraźne stanowisko jako właściciel, powinno ono jasno sprecyzować cele, jakie mają zostać osiągnięte, i nadać ich realizacji odpowiednie priorytety. Celami takimi może być unikanie zniekształcania rynku oraz dążenie do rentowności, wyrażone w formie konkretnych zadań”.

Niewłaściwy nadzór nad spółkami PKS wiązał się z brakiem reakcji na istotne nieprawidłowości w zarządzaniu spółkami PKS.

MSP nie podejmowało działań wobec PKS w Kielcach SA, mimo nieprawidłowości w przygotowaniu oraz realizacji programów restrukturyzacyjnych oraz nieefektywnego zarządzania spółką. Minister SP jako reprezentant Skarbu Państwa na WZA spółki wyraził zgodę na sprzedaż nieruchomości przy ul. Zagnańskiej w Kielcach, mimo że koncepcja tej sprzedaży i wykorzystania uzyskanych środków na restrukturyzację była niewłaściwie przygotowana i skalkulowana. *Program restrukturyzacji* z czerwca 2007 r. zakładał inwestycje ze środków ze sprzedaży nieruchomości w zakup autobusów, budowę stacji diagnostyki i stacji benzynowej ze sklepem, modernizację dworca. Jednak nie uwzględniono, że sprzedaż części działek z budynkami stacji diagnostycznej i stacji benzynowej spowodowałaby wpływy ok. 2 mln zł, natomiast planowane wybudowanie na terenie dworca nowej stacji diagnostyki i stacji benzynowej (na które nie było jeszcze pozwolenia) wymagało nakładów ok. 5,4 mln zł. W konsekwencji nie zrealizowano podstawowych założeń *Programu restrukturyzacji*. MSP w reakcji na sprzeciw członka rady nadzorczej wobec ww. programu restrukturyzacji odwołało tę osobę ze składu rady (co ograniczyło jej skład do trzech osób i umożliwiło przegłosowanie akceptacji dla programu).

Kolejne zmiany w składach rady nadzorczej i zarządzie spółki nie powodowały poprawy jakości zarządzania spółką. MSP nie podejmowało działań mimo posiadania informacji o jej pogarszającej się sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz nieprawidłowościach

<sup>21</sup> Pismo nr KGP/41021-1/08 z dnia 23 lipca 2009 r.

<sup>22</sup> Przyjętych w dniu 28 kwietnia 2005 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

w zarządzaniu. Zarząd spółki nie przedłożył radzie nadzorczej planu rzeczowo-finansowego na 2008 r., a plan rzeczowo-finansowy na 2009 r. i biznesplan na lata 2009-2013 były negatywnie zaopiniowane przez radę nadzorczą. Mimo tego, WZA udzieliło absolutorium zarządowi za okres od 1 października do 31 grudnia 2008 r. oraz za 2009 r. Absolutorium uzyskał też Marek Wołoch Prezes Zarządu Spółki, po pozytywnej rekomendacji rady nadzorczej, choć wcześniej oceniła ona negatywnie jego działania w zakresie ustalenia wysokości kosztów jej obsługi prawnej. Podsekretarz Stanu Krzysztof Łaszkiwicz wyjaśnił, że pozytywna opinia rady nadzorczej nie jest warunkiem realizacji przyjętego przez zarząd planu. WZA nie udzieliło co prawda absolutorium prezesowi zarządu, który pełnił tę funkcję do 30 września 2008 r. oraz trzem członkom rady nadzorczej (pełniącym funkcje do 24 czerwca 2008 r.). Jednak później, mimo dalszego pogarszania się sytuacji spółki i nieefektywnego zarządzania, nie było negatywnej oceny działań zarządu.

NIK ocenia również negatywnie pod względem legalności niepowiadomienie przez MSP odpowiednich organów (prokuratury lub policji) o niezłożeniu przez zarząd spółki do ogłoszenia sprawozdania finansowego za lata 2004, 2005 i 2006. Tym samym Minister SP nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 304 § 2 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*<sup>23</sup>. MSP w związku ze swoją działalnością w zakresie nadzoru właścicielskiego weszło w posiadanie informacji o naruszeniu przez zarząd PKS w Kielcach SA art. 70 ust. 1 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*<sup>24</sup>. Popełniono więc czyn określony w art. 79 pkt 3 *ustawy o rachunkowości*. Niedopełnienie obowiązku przez funkcjonariusza publicznego stanowi przestępstwo określone w art. 231 §1 *ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny*<sup>25</sup>. DNWiPI wystąpił do spółki z zapytaniami w tej kwestii dopiero w trakcie kontroli NIK. WZA udzieliło absolutorium wszystkim członkom zarządu i rady nadzorczej za działalność w 2006 i 2007 r., mimo że według *Wytycznych w sprawie zasad nadzoru* absolutorium powinno być wyrazem pozytywnej oceny wykonania obowiązków.

Nadzór walnego zgromadzenia akcjonariuszy (WZA) i rad nadzorczych spółek PKS nad działaniami zarządów był nierzetelny, m.in. w zakresie wyrażania zgody na zakup środków trwałych (zwłaszcza środków transportu).

W PKS w Białymstoku SA dokonywano remontów wyeksploatowanych autobusów po ekonomicznie nieuzasadnionych kosztach (w latach 2007-2009 naprawy 14 Autosanów w wieku 11-22 lat kosztowały od 167,2 tys. zł do 189,6 tys. zł, a w jednym przypadku – 43,5 tys. zł). Zarząd spółki składał w tej sprawie wnioski do rady nadzorczej, a ta wydawała pozytywne opinie, choć wnioski były nierzetelne. Nie zawierały danych o parametrach technicznych autobusu przewidzianego do odbudowy, a także informacji o stopniu jego zużycia. Wszystkie wnioski miały identyczną treść i bez względu na wiek autobusu zawierały stwierdzenie, że „*odbudowany autobus zapewni właściwe warunki podróżowania przez okres 7-8 lat*”.

Wnioski zarządu PKS w Koninie SA do rady nadzorczej i WZA o zgodę na zakup autobusów wskazywały wartość planowanych zakupów oraz zawierały argumentację, że efektem zakupów będzie obniżenie wieku oraz przebiegu eksploatowanych pojazdów. We wnioskach nie przedstawiono jakichkolwiek parametrów, jakie miały spełniać

<sup>23</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

<sup>25</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

kupowane autobusy używane (maksymalny wiek, przebieg, standard). Nierzetelne było też sprawozdanie za okres 2006-2008 z wykonania trzech uchwał WZA wyrażających zgody na zakup autobusów. Zawierało jedynie wykaz zakupionych autobusów wraz z cenami. Nie wykazano w nim, czy i w jaki sposób zrealizowano warunki określone w uchwałach WZA, np. ile zakupiono autobusów nowych, ile używanych, czy osiągnięto cele określone w uzasadnieniu wniosków o zgodę na zakupy. Mimo tych wad, WZA nie reagowało.

NIK zwraca uwagę na nieprecyzyjne postanowienia statutów spółek dotyczące obowiązku uzyskiwania zgody organów nadzorczych na nabycie aktywów trwałych. Według statutów jednoosobowych spółek SP taka zgoda jest wymagana „na nabycie składników aktywów trwałych” o określonej wartości (powyżej 30 tys. euro wymagana jest zgoda rady nadzorczej, a powyżej 50 tys. euro – WZA). Takie postanowienia powodowały, że wielokrotne zakupy pojedynczych autobusów były dokonywane bez potrzeby uzyskiwania zgód organów nadzorczych, mimo że były przypadki uchwał zarządu o zakupie autobusów w odstępie tygodnia. Również zawarcie umów leasingu nie wymagało zgód. W ocenie NIK, skutkowało to zbyt dużą dowolnością w dysponowaniu przez zarządy spółek PKS środkami finansowymi na zakup taboru i podejmowaniem nieuzasadnionych ekonomicznie decyzji o poszczególnych zakupach. NIK wskazuje jako właściwe regulacje umowy spółki PKS w Chojnicach Sp. z o.o. (z udziałem Skarbu Państwa), gdzie wyrażenie zgody dotyczy zawierania umów leasingu oraz zakupów środków trwałych o określonej wartości w jednej transakcji lub serii powiązanych ze sobą transakcji.

Środki transportu stanowią bardzo istotną część majątku trwałego spółek PKS pod względem ich wartości, jak i roli w wykonywaniu podstawowej działalności. Liczba transakcji zakupów w ciągu roku oraz wartość wydatków na ten cel wymaga – w ocenie NIK – lepszego nadzoru nad działaniami spółek ze strony WZA oraz rad nadzorczych, zwłaszcza przy braku obowiązku stosowania przepisów *Prawa zamówień publicznych* w takich transakcjach.

### **3.2.1.3. Polityka właścicielska wojewodów wobec PKS**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem celowości oraz rzetelności politykę właścicielską wojewodów wobec przedsiębiorstw PKS.

NIK zbadała wykonywanie tych zadań przez pięciu wojewodów, będących organami założycielskimi w kontrolowanym okresie dla 27 przedsiębiorstw PKS.

Czterech wojewodów nie realizowało spójnej polityki właścicielskiej dla nadzorowanych przez siebie przedsiębiorstw PKS. Jedynie wojewoda lubelski podjął działania obejmujące wszystkie nadzorowane przedsiębiorstwa PKS, realizując projekt ich konsolidacji. Pozostali wojewodowie nie opracowali wspólnej strategii dla przedsiębiorstw PKS, jak również nie

dokonali analizy ich pozycji na rynku w celu podjęcia najbardziej efektywnych decyzji o przekształceniach własnościowych i organizacyjnych. Zaniechania te wyjaśniono brakiem przepisów prawa nakładających taki obowiązek. NIK, dzieląc argument o braku prawnego obowiązku działania w tym zakresie, wskazuje na niezasadność takiego zaniechania pod względem rzetelności i celowości. Analiza sytuacji przedsiębiorstw działających w jednej branży i na wspólnym lub sąsiadującym obszarze, pozwoliłaby na wypracowanie koncepcji przekształceń właściwie zabezpieczających interes tych przedsiębiorstw, jak i interes społeczny wynikający z potrzeb transportowych. Na potrzebę rozważenia koncepcji połączenia niektórych przedsiębiorstw PKS wskazywały analizy lokalnych rynków przewozów pasażerskich, dokonywane przez niektóre przedsiębiorstwa.

W 15 przedsiębiorstwach PKS realizowano postępowania naprawcze, a pięcioma zarządzano na podstawie umowy o zarządzanie. W większości skontrolowanych przedsiębiorstw nie zrealizowano celów postępowań naprawczych (w 9 przedsiębiorstwach) lub umów o zarządzanie (w 3). Mimo pogłębiających się strat wojewodowie nie podejmowali działań nadzorczych przewidzianych w umowach z zarządcami komisarycznymi lub zarządcami sprawującymi zarząd powierzony (np. rozwiązanie umowy czy obniżenie wynagrodzenia). Nierzetelnie też wypełniali zadania w zakresie akceptowania, analizy i oceny sprawozdań z zarządzania przedsiębiorstwami. Brak rzetelnej oceny wykonywania zarządu skutkowało wielokrotnym jego przedłużaniem bez dostosowania programów restrukturyzacji do potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw.

Zarządca komisaryczny PPKS w Biłgoraju przedłożył tylko jedno sprawozdanie ze swej działalności (za III kwartał 2007 r.), czym naruszył art. 67 ust. 2 *ustawy o przedsiębiorstwach państwowych* oraz postanowienia umów z Wojewodą Lubelskim (łącznie w tym postępowaniu naprawczym zarządca powinien przedstawić 6 sprawozdań). Wojewoda dokonywał oceny postępowania naprawczego w oparciu o przedkładane sprawozdania bilansowe oraz sprawozdania F-01<sup>26</sup>, jednak nie mogło to stanowić rzetelnej i pełnej podstawy do oceny wykonania zadań. Mimo ww. naruszeń warunków sprawowania zarządu komisarycznego, Wojewoda nie podjął działań dyscyplinujących.

8 postępowań naprawczych zakończyło się z powodu komercjalizacji przedsiębiorstw, kolejne trzy – z powodu połączenia z innym przedsiębiorstwem, wskutek prywatyzacji oraz z powodu ogłoszenia upadłości. Zarząd komisaryczny w PPKS w Biłgoraju został uchylony w lutym 2008 r., mimo że nie ustały przyczyny jego ustanowienia.

---

<sup>26</sup> Kwartalne sprawozdania o przychodach, kosztach i wyniku finansowym.

Wobec trzech przedsiębiorstw wojewodowie (wielkopolski – odnośnie do PPKS w Kole i Ostrowie Wielkopolskim, a warmińsko-mazurski – odnośnie do PPKS w Olsztynie) nie wypełnili dyspozycji art. 69 ust. 1 *ustawy o przedsiębiorstwach państwowych*, by wydać zarządzenie o uchyleniu tego zarządu, gdy ustały przyczyny jego ustanowienia. Wojewoda Wielkopolski Piotr Florek wyjaśnił swoją decyzję tym, że wynik finansowy należy uwzględniać łącznie z analizą innych parametrów ekonomiczno-finansowych, obrazujących ogólną kondycję tych podmiotów, w tym trwałą tendencję do generowania zysków. Jednak jedyną przesłanką nakazującą uchylenie zarządu komisarycznego jest – według art. 69 ust. 1 *ustawy o przedsiębiorstwach państwowych* – ustanie przyczyn jego ustanowienia, a więc w tych przypadkach prowadzenia działalności ze stratą. Ponadto, nie można uznać, że osiąganie zysku przez trzy kolejne lata obrotowe nie jest trwałą tendencją. Jednocześnie Wojewoda Wielkopolski niekonsekwentnie stosował kryteria oceny poprawy sytuacji, bowiem zarząd komisaryczny w PKS w Kaliszu został uchylony po 6 miesiącach od uzyskania przez przedsiębiorstwo zysku netto.

Z pięciu przedsiębiorstw, zarządzanych na podstawie umowy o zarządzanie, w trzech nie osiągnięto zakładanych celów. Szczególnie nierzetelny był nadzór Wojewody Mazowieckiego nad zarządem sprawowanym w PPKS w Radomiu.

Wojewoda Mazowiecki Jacek Kozłowski jako organ założycielski PPKS w Radomiu nie weryfikował przedkładanych przez radę nadzorczą przedsiębiorstwa pozytywnych ocen realizacji *Programu zmian*, mimo nieosiągnięcia zakładanych wyników finansowych oraz niezrealizowania zadań określonych w *Programie*. Wyjaśniono to tym, że ocen dokonywała rada nadzorcza. Według umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem, zawartej w dniu 29 kwietnia 2008 r. przez Wojewodę Mazowieckiego z Leszkiem Ruszczykiem, kryteriami efektywności zarządzania miały być m.in. wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa i jego sytuacja majątkowa i finansowa w porównaniu do okresu z dnia objęcia przedsiębiorstwa w zarząd. Pomimo, że PPKS w Radomiu poniosło w 2008 r. stratę 551 tys. zł, a w 2009 r. stratę 1 532 tys. zł (strata w 2007 r. wyniosła 337 tys. zł, *Program* zakładał w 2008 r. zysk w kwocie 20 tys. zł), a ponadto dokonywano zakupów nieuwzględnionych w *Programie*, które zwiększały koszty działalności, umowa z zarządcą nie została rozwiązana przez Wojewodę.

### **3.2.2. Prywatyzacja spółek i przedsiębiorstw komunikacji samochodowej**

#### **3.2.2.1. Prywatyzacja realizowana przez Ministra SP**

Działania Ministra SP związane z prywatyzacją spółek PKS były nierzetelne, a w niektórych przypadkach niezgodne z obowiązującymi przepisami. Procesy prywatyzacyjne rozpoczynano bez rzetelnego przygotowania, a ich prowadzenie było wadliwe. Niektóre analizy opracowane

przez firmy doradcze nie odpowiadały przepisom. W procesach prywatyzacji nienależycie zabezpieczono potrzeby rozwojowe spółek. NIK pozytywnie ocenia natomiast efekty finansowe zrealizowanych procesów prywatyzacji.

*Plan prywatyzacji na lata 2008-2011 i jego aktualizacja na lata 2009-2011 przewidywały w okresie objętym planem zakończenie prywatyzacji lub komunalizacji wszystkich spółek PKS. Z 79 przedsiębiorstw ujętych w powyższych planach do końca I poł. 2010 r. zakończono proces przekształceń własnościowych w 32 podmiotach (41 %), w tym 9 sprywatyzowano, a 23 skomunalizowano.*

Mimo podjęcia w okresie objętym kontrolą decyzji o prywatyzacji 47 spółek PKS, sfinalizowano jedynie 9 procesów. Przyczynami niskiej skuteczności działań był głównie brak ofert inwestorów. Wynikał on – w ocenie NIK – z małej atrakcyjności rynkowej spółek, a także dużej liczby ofert prywatyzacyjnych w tym samym czasie (na co wskazywali doradcy Ministra SP w procesach prywatyzacji spółek PKS).

Wynegocjowane ceny transakcji przekraczały rekomendowany przedział wyceny, a zastosowane procedury prywatyzacji były zgodne z obowiązującymi przepisami.

Przychody ze sprzedaży akcji i udziałów powyższych spółek wyniosły łącznie 82,9 mln zł, a koszty poniesione przez MSP w związku z prywatyzacją wyniosły 0,6 mln zł.

MSP nie zabezpieczyło interesu 8 spółek w zakresie zobowiązań inwestycyjnych. Pozacenowe warunki prywatyzacji (np. zobowiązania inwestycyjne), nie wynikały – wbrew § 14 ust. 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa* – z analiz prywatyzacyjnych. Analizy dotyczące spółek PKS wskazywały na potrzebę zapewnienia w procesie prywatyzacji zobowiązań inwestycyjnych, bowiem inwestycje w nowoczesny tabor były jednym z najważniejszych warunków utrzymania pozycji rynkowej tych spółek.

Umowy sprzedaży akcji 6 spółek PKS z województwa mazowieckiego, zawarte w dniu 24 czerwca 2010 r., nie zapewniały prywatyzowanym spółkom dokapitalizowania, a zobowiązania inwestycyjne były niedostosowane do potrzeb spółek.

Programy Gwarantowanych Inwestycji, stanowiące załączniki do każdej z umów, nie określały choćby ogólnych parametrów nowych autobusów, mających być przedmiotem inwestycji, a wartość zobowiązań inwestycyjnych w odniesieniu do wymaganej liczby nowych autobusów była nierealna. Biorąc pod uwagę wartość zobowiązań inwestycyjnych oraz wskazaną w poszczególnych umowach liczbę autobusów, średnia cena jednego

nowego autobusu wynosiłaby od 150 tys. zł<sup>27</sup> do 295 tys. zł<sup>28</sup>. W takiej kwocie nie jest możliwe nabycie fabrycznie nowego autobusu. Minister SP zaakceptował takie zapisy umów, mimo wiedzy o ich nierealności. W *Ocenie realizacji obowiązków wynikających z wymagań ochrony środowiska* doradca w procesie prywatyzacji wskazał, że koszt zakupu nowego autobusu spełniającego normę emisji spalin Euro 5 wynosił około 700 tys. zł. Również wyceny wartości poszczególnych spółek przeznaczonych do prywatyzacji zawierały oszacowanie wartości autobusów, wskazujące na brak możliwości zakupu nowego autobusu w przedziale cenowym wynikającym z Programów Gwarantowanych Inwestycji. Kupujący zobowiązał się także do wymiany obecnie eksploatowanych 12-metrowych autobusów na odnowione autobusy, przy czym nie określono konkretnych warunków, jakie miały być spełnione przy takiej wymianie.

Dyrektor DNWiP I wyjaśnił, że MSP przyjęło pakiet inwestycyjny zaproponowany przez inwestora, bowiem zmiany tych warunków wiązałyby się z obniżeniem ceny za akcje. Jednak NIK zauważa, że w zaproszeniu do negocjacji wskazano jako ich przedmiot m.in. proponowany przez potencjalnego inwestora program rozwoju spółki obejmujący m.in. zobowiązanie do podwyższenia kapitału lub inne zobowiązania inwestycyjne. Przyjęcie bez negocjacji zobowiązań inwestycyjnych na warunkach zaproponowanych przez oferenta, które nie przewidywały podwyższenia kapitałów spółek i nie odpowiadały potrzebom prywatyzowanych spółek, nawet bez weryfikacji poprawności parametrów tych zadań inwestycyjnych (wartość deklarowanych nakładów w stosunku do liczby wymagających zakupu autobusów), NIK ocenia jako zaniedbanie interesów spółek i zagrożenie dla osiągnięcia celów prywatyzacji określonych w analizach przedprywatyzacyjnych.

Potrzeby inwestycyjne nie były też należycie zabezpieczone w umowach sprzedaży udziałów PKS Radomsko Sp. z o.o. oraz PKS w Pszczynie Sp. z o.o.

W pierwszej z nich zobowiązania inwestycyjne dotyczące modernizacji i wymiany taboru autobusowego określono w wysokości 1,3 mln zł, podczas gdy *Analiza stanu i perspektyw rozwoju* wskazywała na potrzebę zakupu nowego taboru za kwotę 6,6 mln zł, a w drugiej nie określono konkretnego zakresu przedmiotu inwestycji, a jedynie zagwarantowano zakup środków trwałych w kwocie nie niższej niż 600 tys. zł (analiza spółki wskazała kwotę 3,6 mln zł na nakłady w latach 2008–2010).

Minister SP prowadził w latach 2007-2010 (I połowa) procesy prywatyzacyjne PKS w Zawierciu SA, PKS w Żyrardowie SA i PKS w Kielcach SA bez uwzględnienia ich trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej. W ocenie NIK, spółki te nie były przygotowane do prywatyzacji i wymagały działań naprawczych. Procesy prywatyzacji zakończyły się niepowodzeniem z powodu braku ofert, a wobec zaniechania restrukturyzacji tych spółek wszystkie 3 spółki zostały postawione w stan likwidacji.

---

<sup>27</sup> Cena fabrycznie nowego autobusu określona w umowie sprzedaż 85% akcji PKS w Mławie SA.

MSP nie podjęło działań, rekomendowanych przez doradcę wykonującego analizę PKS w Zawierciu SA, dotyczących objęcia akcji spółki przez inwestora branżowego w drodze podwyższenia kapitału zakładowego spółki lub fuzji z PKS w Lublińcu Sp. z o.o. w celu optymalizacji wykorzystania potencjałów tych spółek, a następnie prywatyzacji. Taki kierunek działań wskazywał też potencjalny inwestor (deklarował rozważenie oferty prywatyzacyjnej w przypadku połączenia tych dwóch spółek). Na koniec sierpnia 2009 r. PKS w Zawierciu SA miał stratę netto 494 tys. zł, nie regulował bieżących zobowiązań publiczno-prawnych, a część ich była zabezpieczona na nieruchomościach spółki hipotekami przymusowymi kaucyjnymi na rzecz ZUS. Podsekretarz Stanu w MSP Mikołaj Budzanowski w dniu 19 października 2009 r. podjął decyzję o zmianie trybu prywatyzacji spółki z negocjacji na podstawie publicznego zaproszenia na aukcję ogłoszoną publicznie. W wyznaczonym terminie nie wpłynęło żadne zgłoszenie. W styczniu 2010 r. ponownie ogłoszono zaproszenie do negocjacji, lecz nie wpłynęła żadna oferta. NIK nie może zgodzić się ze stanowiskiem MSP, że połączenie spółek z Zawiercia i Lublińca nie przyniosłoby spodziewanych korzyści, a mogłoby spowodować znaczne pogorszenie i tak niekorzystnej sytuacji ekonomicznej PKS w Lublińcu Sp. z o.o. W ocenie NIK, kwestia skutków połączenia ww. spółek nie była rzetelnie przeanalizowana w MSP, a ogłoszenie aukcji było działaniem sprzecznym z przywołanym w analizach celem prywatyzacji. Z powodu pogarszających się wyników z dniem 1 marca 2010 r. spółka została postawiona w stan likwidacji.

Nieuzasadnione było odstąpienie od negocjacji w sprawie nabycia akcji spółki PKS w Żyrardowie SA w sytuacji braku programu naprawczego dla spółki, która od 2007 r. miała ujemny kapitał własny. Minister SP podjął decyzję o odstąpieniu od negocjacji, gdyż zaproponowane ceny nie spełniały oczekiwań. Ogłoszona jednocześnie aukcja nie odbyła się z powodu braku zgłoszeń. Z dniem 15 lutego 2010 r. PKS w Żyrardowie SA został postawiony w stan likwidacji. W ocenie NIK, odrzucenie ofert nabycia akcji miałyby uzasadnienie wyłącznie w sytuacji posiadania przez MSP alternatywnego planu restrukturyzacji spółki.

Wszczęta w dniu 13 stycznia 2009 r. prywatyzacja PKS w Kielcach SA w trybie negocjacji zakończyła się w maju 2010 r. niepowodzeniem ze względu na brak ofert. Następnie w okresie od czerwca do września 2010 r. Minister SP w sposób nieuzasadniony 3-krotnie organizował sprzedaż akcji spółki w trybie aukcji, lecz żadna z nich nie odbyła się z powodu braku ofert. Decyzje o kolejnych aukcjach nie uwzględniały sytuacji spółki, wymagającej niezwłocznych działań ratunkowych. Nie zapewniały bowiem pozyskania dla spółki środków na restrukturyzację. Nierzetelne i niecelowe było pominięcie w umowie z doradcą z maja 2009 r. postanowienia o wykonaniu strategii prywatyzacji. Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu w MSP Mikołaja Budzanowskiego, taka strategia nie była wymagana przez przepisy, lecz NIK ocenia, że w przypadku PKS w Kielcach SA taka strategia była niezbędna. W sytuacji nieskutecznych działań naprawczych w spółce i potrzeby niezwłocznych działań ratunkowych strategia ułatwiłaby podjęcie decyzji zmniejszających ryzyko niepowodzenia procesu prywatyzacji.

Dyrektor DNWiPI wyjaśnił decyzje o sprzedaży akcji PKS w Zawierciu SA, PKS w Żyrardowie SA i PKS w Kielcach SA w trybie aukcji tym, że dawało to w sytuacji niewyłonienia inwestora w trybie negocjacji możliwość pozyskania inwestora dla spółki oraz wpływu do budżetu państwa. W ocenie NIK, taki tryb prywatyzacji był niecelowy, ponieważ

---

<sup>28</sup> Cena fabrycznie nowego autobusu określona w umowie sprzedaży 85% akcji PKS w Płocku SA.

uniemożliwił negocjowanie pakietu działań inwestycyjnych, zobowiązań do podwyższenia kapitałów zakładowych spółek czy innych działań niezbędnych ze względu na pogarszającą się sytuację ekonomiczno-finansową tych spółek. Próby prywatyzacji poprzez aukcje opóźniły jedynie podjęcie realnych i skutecznych działań naprawczych, co w konsekwencji doprowadziło do postawienia wszystkich trzech spółek w stan likwidacji. Działania Ministra SP wskazują, że przy podejmowanych działaniach decydowały przede wszystkim cele finansowe (wpływy do budżetu z prywatyzacji), z całkowitym pominięciem interesu spółek.

MSP zaakceptowało analizy prywatyzacyjne spółek PKS w Brodnicy, Lublińcu, Zawierciu, Strzelcach Opolskich, Kielcach oraz 10 spółek z województwa mazowieckiego, mimo że nie zawierały one niektórych elementów wymaganych przepisami lub były opracowane na podstawie niewiarygodnych dokumentów.

Analizy stanu i perspektyw rozwoju czterech spółek<sup>29</sup> nie zawierały oceny wykorzystywanych technologii w porównaniu z konkurentami. Nie był więc spełniony wymóg § 3 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 1997 r. w sprawie zakresu analizy spółki oraz przedsiębiorstwa państwowego, sposobu jej zlecenia, opracowania, zasad odbioru i finansowania oraz warunków, w razie spełnienia których można odstąpić od opracowania analizy*, a po 18 marca 2009 r. – § 4 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie analizy spółki, przeprowadzanej przed zaoferowaniem do zbycia akcji należących do Skarbu Państwa*.

Wobec 13 spółek w kierunkach restrukturyzacji nie określono szacunkowych wielkości środków finansowych na restrukturyzację, czego wymagały odpowiednio § 3 ust. 2 pkt 3 oraz § 4 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzeń. We wszystkich analizach przedstawiono *Perspektywy planów rozwoju wraz z prognozą wyników*, jednak były to powtórzone dokumenty opracowane przez zarządy spółek dotyczące strategii rozwoju. W ocenie NIK, celem zatrudnienia doradcy w procesie prywatyzacji jest pozyskanie profesjonalnej pomocy w opracowaniu wymaganych analiz. MSP dysponowało planami strategicznymi, opracowanymi przez spółki, więc zlecenie doradcom prac polegających na powtórzeniu analiz i prognoz przygotowanych przez spółki było niecelowe. Ponadto, analizę stanu i perspektyw rozwoju PKS w Kielcach SA oparto o negatywnie zaopiniowane przez radę nadzorczą spółki biznesplan na lata 2009-2013 oraz plan rzeczowo-finansowy na 2009 r.

MSP wydatkowała na analizy stanu i perspektyw rozwoju 15 spółek oraz na analizy realizacji obowiązków wynikających z tytułu wymagań ochrony środowiska oraz ochrony zabytków 4 spółek łącznie kwotę 228,5 tys. zł. NIK nie zgłasza uwag do wynegocjowanych cen, wskazuje przy tym, że wobec ww. nieprawidłowości wydatkowano te kwotę na analizy niespełniające niektórych wymagań.

---

<sup>29</sup> PKS w Brodnicy SA, PKS w Lublińcu Sp. z o.o., PKS w Zawierciu SA, PKS w Strzelcach Opolskich SA.

### **3.2.2.2. Prywatyzacja realizowana przez wojewodów**

Liczba podejmowanych przez wojewodów procedur prywatyzacji przedsiębiorstw PKS była niewielka. Z 27 przedsiębiorstw PKS, podległych pięciu skontrolowanym wojewodom, prywatyzację zainicjowali czterej wojewodowie w 9 przedsiębiorstwach. Sfinalizowano jedynie 3 transakcje prywatyzacji.

Cztery procesy prywatyzacji, realizowane przez Wojewodę Wielkopolskiego (PKS w Ostrowie Wlkp., Kole i Poznaniu) oraz Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (PKS w Olsztynie), zakończyły się niepowodzeniem z przyczyn niezależnych od podejmowanych działań przez ww. wojewodów. W procesie prywatyzacji PPKS w Kole nie wyegzekwowano od oferenta wadium.

W dniu 15 maja 2008 r. wpłynęło wadium w formie gwarancji ubezpieczeniowej od potencjalnego inwestora, który jako jedyny przedstawił następnie propozycję wiążących warunków umowy. Gwarancja ubezpieczeniowa zapłaty wadium stanowiła, że gwarant zapłaci na rzecz Wojewody jako beneficjenta kwotę 100 tys. zł w terminie 14 dni licząc od dnia otrzymania pierwszego pisemnego wezwania do zapłaty. W wyniku rokowań w dniu 24 października 2008 r. Wojewoda zatwierdził wynegocjowane warunki. Gwarancja obowiązywała do dnia 31 grudnia 2008 r. Wskutek przedłużających się działań związanych z prywatyzacją, gwarancja utraciła ważność, a działania Dyrektora Wydziału Skarbu Państwa i Nieruchomości w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim nie doprowadziły do przedłożenia przez oferenta nowej gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wadium. W dniu 13 listopada 2009 r. Wojewoda Wielkopolski uznał, że oferent odstąpił od udziału w procesie prywatyzacji PPKS w Kole i zakończył ten proces. Ze względu na to, że Wojewoda nie wskazał oferentowi terminu przystąpienia do umowy i nie powiązał terminu ważności gwarancji z terminem zawarcia umowy prywatyzacyjnej, nie było możliwe skuteczne wyegzekwowanie należnego Skarbowi Państwa wadium. Wojewoda wyjaśnił, że przepisy nie przewidują odstąpienia od negocjacji w przypadku mijającej ważności gwarancji ubezpieczeniowej, jak również nie nakazują natychmiastowego jej zrealizowania. NIK wskazuje, że § 10 ust. 5 ww. rozporządzenia stanowi, że wadium nie podlega zwrotowi, jeżeli wybrany oferent uchylił się od zawarcia umowy bądź zawarcie umowy stało się niemożliwe z przyczyn zawinionych po stronie oferenta. W ocenie NIK, służby podległe Wojewodzie zarówno nie pobrały należności Skarbu Państwa, jak i nie wykazały należytej staranności w jej dochodzeniu lub zabezpieczeniu na wypadek zaistnienia okoliczności określonych w § 10 ust. 5 *rozporządzenia z 14 grudnia 2004 r.*

Odstąpienie Wojewody Lubelskiego od prywatyzacji PPKS w Biłgoraju było nieuzasadnione pod względem rzetelności i celowości.

Procedura prywatyzacji w trybie wniesienia PPKS w Biłgoraju do spółki została wszczęta przez Wojewodę Lubelskiego w dniu 21 czerwca 2007 r., a po jego niepowodzeniu (niesatysfakcjonujące oferty) w dniu 24 września 2008 r. Wojewoda Genowefa Tokarska zdecydowała o prywatyzacji przedsiębiorstwa poprzez sprzedaż. Wpłynęły dwie oferty, które Komisja ds. przeprowadzenia rokowań uznała jako spełniające kryteria formalne i warunki określone w ogłoszeniu, jednak w wyniku informacji od rady pracowniczej o referendum, w którym załoga opowiedziała się za komercjalizacją, Wojewoda w dniu

8 grudnia 2008 r. podjęła decyzję o odstąpieniu od rokowań i podjęła działania w celu przygotowania wniosku o komercjalizację. W ocenie NIK, odstąpienie od prywatyzacji było działaniem niecelowym i nie miało merytorycznego uzasadnienia z punktu widzenia sytuacji przedsiębiorstwa. Opinia przedstawicieli załogi przedsiębiorstwa nie była wiążąca dla Wojewody<sup>30</sup>, a stan przedsiębiorstwa uzasadniał celowość prywatyzacji. W *Stanie i perspektywach rozwoju Przedsiębiorstwa* z grudnia 2007 r. stwierdzono m.in., że brak własnych środków finansowych PPKS w Biłgoraju uniemożliwiał realizację potrzeb inwestycyjnych. Również tymczasowy kierownik wskazywał, że prywatyzacja umożliwi pozyskanie środków finansowych na niezbędny rozwój i odnowę taboru, a także zachowanie dużej części zatrudnienia.

W procesie prywatyzacji PPKS w Zakopanem nie zapewniono wyboru najlepszej oferty, a dokonany wybór inwestora był sprzeczny z założeniami prywatyzacji.

Dyrektor Delegatury Ministra SP w Krakowie wyraził zgodę na wydanie zarządzenia w sprawie prywatyzacji bezpośredniej PPKS w Zakopanem, mimo że warunki prywatyzacji nie odpowiadały przyjętym kryteriom, a projekt umowy sprzedaży nie zabezpieczał interesu prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Sporządzona na potrzeby prywatyzacji analiza przedsiębiorstwa zawierała rekomendację prywatyzacji na rzecz inwestora branżowego poprzez bezpośrednią sprzedaż przedsiębiorstwa lub wniesienie go do spółki. Wbrew tym rekomendacjom, wyłoniono inwestora z branży deweloperskiej, choć konkurencyjna oferta inwestora branżowego lepiej zabezpieczała kontynuację usług publicznych w zakresie transportu autobusowego, a dla Skarbu Państwa była co najmniej równoważna. Oferta inwestora branżowego dotyczyła wniesienia przedsiębiorstwa do spółki, dzięki temu nowo powstała spółka byłaby zasilona środkami niezbędnymi na inwestycje w wysokości 4,5 mln zł. W umowie sprzedaży przedsiębiorstwa zawarto m.in. zobowiązanie do modernizacji majątku i rozszerzania zakresu świadczonych usług transportowych. Jednak nie został określony przedmiotowy zakres inwestycji w środki trwałe. Według § 11 pkt 2 umowy sprzedaży PKS w Zakopanem: „*kupujący zobowiązał się do przeznaczenia na nakłady inwestycyjne na rzecz przedmiotu umowy środków finansowych w wysokości 10 000 000 zł na nabycie (w tym gruntów), wybudowanie środków trwałych*”. NIK negatywnie ocenia taki zapis, bowiem nie odnosił się do głównych potrzeb prywatyzowanego przedsiębiorstwa, jakim było odnowienie taboru autobusowego. Wyróżnienie kwestii nabycia gruntów było nieuzasadnione z punktu widzenia podstawowej działalności przedsiębiorstwa i nie znajdowało uzasadnienia w przebiegu negocjacji. Biorąc pod uwagę, że wyłonionym inwestorem był deweloper, wbrew wnioskowi i rekomendacjom zawartym w analizie przedprywatyzacyjnej, a także przygotowującemu tę prywatyzację Zespołowi ds. Prywatyzacji w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, ukierunkowanie w umowie prywatyzacyjnej inwestycji na zakup gruntów było działaniem w interesie inwestora z jednoczesnym pominięciem celów tej prywatyzacji. Dyrektor Delegatury Ministra SP w Krakowie w dniu 23 marca 2005 r. wyraził zgodę na prywatyzację PPKS w Zakopanem w kształcie wynegocjowanym przez Wojewodę Małopolskiego. W konsekwencji, inwestor nienależycie wykonywał postanowienia umowy prywatyzacyjnej, a w dniu 29 października 2010 r. ogłoszono upadłość powstałej w wyniku prywatyzacji spółki PKS Zakopane Sp. z o.o. obejmującą likwidację majątku.

<sup>30</sup> Art. 25 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. Nr 24, poz. 123 ze zm.).

Spośród trzech skontrolowanych Delegatury Ministra SP nieprawidłowości przy wykonywaniu zadań związanych z wyrażeniem zgody na prywatyzację bezpośrednią przedsiębiorstw PKS wystąpiły w dwóch (w Poznaniu i w Krakowie).

Dyrektor Delegatury Ministra SP w Poznaniu dwukrotnie (w dniach 14 lutego i 21 marca 2007 r.) nie wyraził zgody na sprzedaż PPKS w Poznaniu, wskazując na „*list intencyjny*” innego potencjalnego inwestora, zawierający propozycję znacząco wyższej ceny. Sugestia wszczęcia nowego procesu prywatyzacji nie uwzględniała ówczesnego stanu prawnego. Na podstawie art. 6 *ustawy z dnia 12 maja 2006 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz o zmianie innych ustaw* organ założycielski PPKS w Poznaniu był zobowiązany w terminie do dnia 30 czerwca 2007 r. złożyć Ministrowi SP wniosek o dokonanie komercjalizacji, chyba że istniały przesłanki wstrzymujące ten obowiązek, określone w art. 3 *ustawy o kip*. Wśród nich było m.in. złożenie wniosku o dokonanie prywatyzacji bezpośredniej przez uprawnione organy przedsiębiorstwa lub wydanie zarządzenia o prywatyzacji bezpośredniej. Tak więc możliwe było dokończenie wcześniej rozpoczętego procesu prywatyzacji, lecz nie było podstaw do wszczęcia nowej procedury. Dyrektor Delegatury nie wskazał Wojewodzie Wielkopolskiemu tych okoliczności. Delegatura nie dysponowała wykładnią dotyczącą postępowania w sytuacjach, gdy na dzień wejścia w życie ww. *ustawy z dnia 12 maja 2006 r.* wobec przedsiębiorstwa państwowego prowadzona była prywatyzacja bezpośrednia, która następnie zakończyła się niepowodzeniem. Nie dysponowała też wykładnią wskazującą na obowiązek złożenia przez organ założycielski wniosku o komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego w przypadku zakończenia niepowodzeniem procesu prywatyzacji. Dopiero we wrześniu 2008 r. MSP dysponowało opinią Departamentu Prawnego, według której począwszy od dnia 12 lipca 2006 r. organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych nie mogły wszczynać nowych procesów prywatyzacji bezpośredniej. Minister SP, podtrzymując w dniu 7 lutego 2008 r. decyzję Delegatury w Poznaniu o odmowie zgody na prywatyzację, w piśmie do Wojewody nie poinformował o braku prawnej możliwości wszczęcia nowego postępowania prywatyzacyjnego i o konieczności wystąpienia do Ministra SP z wnioskiem o komercjalizację przedsiębiorstwa. Wskutek tego Wojewoda Wielkopolski wszczął nowy proces prywatyzacji bezpośredniej PPKS w Poznaniu i dopiero na jego pytanie w piśmie z dnia 3 grudnia 2008 r. Delegatura Ministra SP w Poznaniu wskazała obowiązek wystąpienia do Ministra SP o komercjalizację.

W MSP nie wypracowano jednolitej praktyki postępowania przez poszczególne Delegatury wobec wniosków organów założycielskich dotyczących prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, a interpretacja przepisów dotyczących obowiązku komercjalizacji została przygotowana dopiero w 2008 r. Minister SP wyjaśnił, że obowiązek złożenia wniosku o komercjalizację wynikał z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a żaden akt prawny nie nakładał na Ministra SP zadania informowania organu założycielskiego o tym obowiązku. Kontrola wykazała jednak niewłaściwą interpretację przepisów przez Delegaturę Ministra SP w Poznaniu przy rozpatrywaniu wniosków o prywatyzację bezpośrednią, składanych po wejściu w życie *ustawy z dnia 12 maja 2006 r.* oraz wprowadzanie w błąd organów założycielskich. Podobnie, Delegatura Ministra SP w Lublinie w odpowiedzi na pytanie Wojewody Lubelskiego z lipca 2008 r. stwierdziła, że „*brak jest przeszkód formalno-*

prawnych do wszczęcia przez organ założycielski procedury prywatyzacyjnej”. Świadczy to o braku przygotowania w tym zakresie jednostek organizacyjnych MSP. W ocenie NIK, jednolitość i sprawność postępowania po wejściu w życie ustawy z dnia 12 maja 2006 r. byłaby zapewniona, gdyby MSP niezwłocznie opracowało wytyczne w tym zakresie dla delegatur Ministra SP oraz poinformowało o tym organy założycielskie przedsiębiorstw.

### **3.2.3. Komunalizacja przedsiębiorstw komunikacji samochodowej**

Proces komunalizacji spółek PKS był realizowany w MSP nierzetelnie, bowiem został podjęty bez przygotowania pod względem prawnym i organizacyjnym. Nie wypracowano przejrzystych kryteriów oceny poszczególnych wniosków. Komunalizacja spółek PKS była w konsekwencji dokonywana bez uwzględnienia przesłanek merytorycznych: interesu spółek oraz interesu publicznego wynikającego z charakteru usług przewozowych komunikacji zbiorowej, a także dbałości o majątek spółek Skarbu Państwa. Przyjęte dopiero w grudniu 2009 r. ogólne założenia komunalizacji nie były przestrzegane. Spowodowało to dowolność w podejmowaniu decyzji o komunalizacji, przedłużanie procedur przekazania akcji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, a niekiedy niepowodzenie komunalizacji.

W okresie objętym kontrolą do MSP wpłynęło 55 wniosków o komunalizację, dotyczących 42 spółek PKS. Umowy komunalizacyjne zawarto dla 23 z tych spółek<sup>31</sup>.

W MSP nie opracowano też wskazówek dla jednostek samorządu terytorialnego, które służyłyby usprawnieniu procedur komunalizacji oraz ujednoczeniu interpretacji przepisów. W ocenie NIK, taka wykładnia była celowa ze względu na nieprecyzyjność niektórych przepisów, np. warunku określonego w art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy<sup>32</sup>, by spółka wykonywała działalność gospodarczą na obszarze składającej wniosek jednostki samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego.

Dopiero w dniu 17 listopada 2009 r. Minister SP polecił Departamentowi Prawnemu opracowanie jednolitej opinii prawnej dotyczącej warunków nieodpłatnego przekazania akcji lub udziałów Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Opinia taka została przekazana odpowiednim departamentom MSP w dniu 3 grudnia 2009 r.

<sup>31</sup> Według stanu na koniec czerwca 2010 r.

<sup>32</sup> Przed 12 lutego 2009 r. – art. 4a ust. 3 pkt 1 ustawy o kip.

W rezultacie ww. zaniedbań, w tym samym stanie prawnym i faktycznym Minister SP podejmował odmienne decyzje w sprawie komunalizacji PKS-ów.

Odmownie potraktowano wnioski starosty powiatu lipnowskiego (dotyczący PKS w Lipnie Sp. z o.o.) z powodu niespełnienia przesłanki określonej w art. 4b ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*. W uzasadnieniu podano fakt prowadzenia działalności wykraczającej poza obszar powiatu oraz brak porozumienia z sąsiednimi powiatami. Jednocześnie, w analogicznych sytuacjach wyrażono zgodę i przekazano samorządom nieodpłatnie akcje spółek (np. PKS w Starogardzie Gdańskim SA na rzecz powiatu starogardzkiego, choć spółka działała także w powiecie kościerskim, akcje PKS w Szczecinku Sp. z o.o. na rzecz powiatu szczecineckiego, choć spółka działała też w powiecie drawskim). Wnioski prezydenta Siedlec (PKS w Siedlcach SA) oraz burmistrzów Łosic (PKS w Łosicach Sp. z o.o.), Sokołowa Podlaskiego (PKS Sokołów SA), Dębicy (PKS w Dębicy SA) oraz Brodnicy (PKS w Brodnicy SA) zostały odrzucone, a analogiczne wnioski prezydentów Poznania i Kalisza zostały zaakceptowane. Z kolei wniosek prezydenta Krosna (PKS w Krośnie SA) z dnia 19 grudnia 2008 r. został potraktowany odmownie w sierpniu 2009 r. z uzasadnieniem niespełnienia warunku określonego w art. 4b ust. 1 pkt 2 *ustawy o kip*, a w dniu 29 kwietnia 2010 r. Minister SP poinformował prezydenta Krosna o możliwości jego rozpatrzenia, mimo że stan prawny ani faktyczny w tym zakresie nie uległ zmianie. Sekretarz Stanu w MSP Jan Bury uzasadnił komunalizację spółek PKS na rzecz miast Poznań, Kalisz i Krosno m.in. tym, że miasta te działają na prawach powiatu. Argument ten dotyczył jednak także wniosku prezydenta Siedlec, a mimo to nie został on zaakceptowany.

Podsekretarz Stanu w MSP Krzysztof Łaskiewicz wyjaśnił, że uznanie, czy dana przesłanka jest spełniona, należy do wyłącznej kompetencji Ministra SP, który analizując indywidualnie każdy przypadek, ocenia jakie rozwiązanie w danej sytuacji jest najlepsze. NIK wskazuje, że *ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji* pozostawia Ministrowi SP swobodę decyzji o komunalizacji danej spółki, ale nie uprawnia to do podejmowania decyzji w warunkach dowolności interpretowania przesłanek ustawowych. Kontrola wykazała odmienne decyzje w takim samym stanie faktycznym i prawnym, przy odwołaniu się do argumentu niespełnienia ustawowych przesłanek.

Na nieprzygotowanie procesu komunalizacji wskazują także inne przypadki rozpatrywania wniosków o komunalizację.

DNWiP I w notatce z dnia 11 sierpnia 2009 r., skierowanej do Departamentu Ewidencji, Reprywatyzacji i Rekompensat (Departament ERR) stwierdził, że nie występują przeszkody formalnoprawne do nieodpłatnego przekazania akcji PKS w Słupsku SA na rzecz Związku Celowego Powiatu Lęborskiego i Słupskiego (wniosek z dnia 21 lipca 2009 r.). Na dzień sporządzania tej notatki siedziba spółki znajdowała się poza obszarem Związku Celowego Powiatu Lęborskiego i Słupskiego, a więc nie był spełniony wymóg art. 4b ust. 1 *ustawy o kip*. Dyrektor DNWiP I wyjaśnił, że do listopada 2009 r. za komunalizację spółek odpowiadał Departament ERR, a opinia zawarta w notatce „*była oparta na posiadanej przez DNWiP I wiedzy nt. stosownych wniosków komunalizacyjnych*”.

Dopiero w grudniu 2009 r. Kolegium MSP przyjęło ogólne założenie, że propozycje komunalizacji spółek PKS w pierwszej kolejności będą kierowane do samorządów

województw, a w przypadku braku ich zainteresowania do samorządów niższych szczebli. Założenie to nie było jednak w pełni realizowane.

Minister SP w styczniu 2010 r. zaakceptował komunalizację trzech spółek z województwa podkarpackiego<sup>33</sup>, nie uwzględniając w pełni wniosku zarządu województwa podkarpackiego z dnia 23 września 2009 r. o komunalizację pięciu spółek. Taka decyzja była sprzeczna ze stanowiskiem Ministra SP, przedstawionym w pismach z dnia 30 września 2009 r. do marszałków województw, że założeniem jest jednocześnie przekazanie wszystkich spółek PKS z danego województwa jako rozwiązanie korzystne dla samorządu wojewódzkiego, umożliwiające w pełni realizację zadań w zakresie organizacji transportu publicznego w regionie. Informując marszałka województwa podkarpackiego w piśmie z dnia 25 lutego 2010 r. o swej decyzji dotyczącej jedynie trzech PKS-ów, nie przedstawiono stanowiska w sprawie komunalizacji spółek PKS w Jarosławiu i Rzeszowie. Wniosek o komunalizację PKS w Rzeszowie SA złożył również Związek Gmin Podkarpacka Komunikacja Samochodowa w piśmie z dnia 31 marca 2009 r., lecz nie spełniał on warunku określonego w art. 4b *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* (siedziba spółki znajdowała się poza obszarem tego związku). Warunek ten został spełniony w styczniu 2010 r. poprzez podjęcie przez Ministra SP, wykonującego uprawnienia Skarbu Państwa na WZA spółki, uchwały o przeniesieniu jej siedziby z Rzeszowa do Chmielnika. Działanie to miało charakter pozorny (władze spółki faktycznie nadal pełniły swoje zadania w poprzedniej siedzibie w Rzeszowie) służący dostosowaniu stanu faktycznego do potrzeb jednego z wnioskodawców. Minister SP zaakceptował komunalizację PKS w Rzeszowie SA na rzecz ww. związku gmin na podstawie notatki DNWiPI z dnia 23 lutego 2010 r., która nie zawierała uzasadnienia rekomendacji na rzecz związku gmin. Dokonany wybór był sprzeczny z przyjętym przez Kolegium MSP założeniem, by preferować komunalizację na rzecz samorządów województw, a także z praktyką stosowaną w innych przypadkach, by nie rozpatrywać wniosków niespełniających wymogów określonych w *ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji*. Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DNWiPI, że wniosek samorządu województwa podkarpackiego nie był rozpatrywany z uwagi na fakt pozytywnego rozpatrzenia wniosku ww. związku gmin, były sprzeczne z ustaleniami kontroli. Pomijały bowiem, poza ustaleniami Kolegium MSP z grudnia 2009 r., także fakt, że od września 2009 r. do stycznia 2010 r. jedynym wnioskiem spełniającym ustawowe przesłanki był wniosek samorządu województwa podkarpackiego. Ponieważ samorząd województwa był zainteresowany jedynie wszystkimi spółkami PKS z obszaru województwa podkarpackiego, to zrezygnował z przejęcia jedynie trzech. W konsekwencji, z pięciu spółek udało się skomunalizować jedynie trzy na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego (PKS w Rzeszowie SA, PKS w Stalowej Woli SA oraz PKS w Jarosławiu SA).

NIK uznaje za działanie niecelowe i nierzetelne podejmowanie przez Ministra SP działań, które dostosowywały w sposób pozorny stan faktyczny do ustawowych kryteriów dotyczących komunalizacji. Formalna zmiana siedziby spółki (PKS w Rzeszowie SA, PKS w Słupsku SA), bez faktycznego przeniesienia działalności z dotychczasowych siedzib, potwierdza dowolność podejmowania decyzji, z pominięciem przesłanek merytorycznych.

---

<sup>33</sup> PKS w Dębicy SA, PKS w Krośnie SA oraz PKS w Stalowej Woli SA.

Uzależnienie przez Ministra SP komunalizacji PKS w Krakowie SA na rzecz samorządu województwa małopolskiego od jednoczesnego przejęcia przez ten samorząd akcji PKS w Nowym Sączu SA i PKS w Wadowicach SA oraz niezabezpieczenie interesu tych spółek w umowach zbycia akcji na rzecz samorządu było nierzetelne i niecelowe.

Taki warunek Minister SP sformułował w odpowiedzi z dnia 11 stycznia 2008 r. na deklarację samorządu województwa małopolskiego nabycia akcji PKS w Krakowie SA. Minister SP pominął bardzo trudną sytuację ekonomiczno-finansową dwóch pozostałych spółek i dokonał przekazania akcji na rzecz samorządu województwa małopolskiego bez zapewnienia im działań naprawczych. Uchwały sejmiku województwa małopolskiego nie wskazywały w uzasadnieniu zamierzeń co do restrukturyzacji tych spółek, natomiast wskazywały jako cel objęcie pakietu kontrolnego akcji PKS w Krakowie SA, by poprzez to uzyskać kontrolę nad spółką Regionalny Dworzec Autobusowy SA. Mimo takich intencji wnioskodawcy, nie został on zobowiązany do żadnych konkretnych działań restrukturyzacyjnych lub naprawczych, a jedynie do opracowania planu rozwoju spółek i przedstawienia Ministrowi SP do zaopiniowania. Plan nie był poddany w MSP analizie i opiniowaniu, wbrew zapisom umowy oraz dekretacji Podsekretarza Stanu Krzysztofa Żuka skierowanej do DNWiP I. W planie założono sprzedaż spółek w Wadowicach i Nowym Sączu oraz restrukturyzację PKS w Krakowie SA. Wskutek braku działań naprawczych w dniu 15 marca 2010 r. ogłoszono upadłość PKS w Wadowicach SA. Sytuacja ekonomiczna PKS w Nowym Sączu SA również pogarszała się, a biegły rewident w opinii z dnia 26 lutego 2010 r. stwierdził wystąpienie przesłanek do postawienia jednostki w stan upadłości.

Działania związane z komunalizacją PKS w Radomiu Sp. z o.o. były prowadzone przewlekłe i do zakończenia kontroli nie zakończyły się.

Spółka została utworzona w dniu 19 stycznia 2010 r. na wniosek prezydenta Radomia o komercjalizację w celu komunalizacji. W związku ze stanowiskiem MSP, że powyższy wniosek nie jest tożsamy z wnioskiem o komunalizację tego przedsiębiorstwa i należy złożyć po skomercjalizowaniu przedsiębiorstwa wniosek o nieodpłatne zbycie udziałów powstałej spółki w trybie art. 4b ust. 1 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji*, prezydent Radomia złożył taki wniosek w dniu 2 czerwca 2010 r. W ocenie NIK, nie było uzasadnienia opóźniania decyzji w sprawie komunalizacji, ponieważ była ona przedmiotem analizy w MSP już przy rozpatrywaniu wniosku o komercjalizację w celu komunalizacji. Tak więc w momencie złożenia wniosku w czerwcu 2010 r. stan faktyczny i prawny był w pełni rozpoznany, a w wyjaśnieniach nie wskazano żadnych okoliczności utrudniających komunalizację. Należy też dodać, że wniosek prezydenta Radomia był jedynym spełniającym ustawowe przesłanki komunalizacji, a zainteresowanie nabyciem akcji spółki prezydent Radomia wyrażał od marca 2008 r. Mimo to od czerwca 2010 r. nie podjęto żadnej decyzji, pomimo bardzo trudnej sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki. Oceniając to jako zaniechanie i nieuzasadnioną zwłokę NIK wzięła pod uwagę, że w innych takich przypadkach komunalizacji spółek, czas od wniosku o komunalizację skomercjalizowanej spółki do decyzji Ministra SP wynosił ok. 2 miesiące, a w przypadku PKS w Radomiu Sp. z o.o. jedynie do zakończenia kontroli NIK upłynęło 6 miesięcy i decyzja nadal nie została podjęta.

### **3.2.4. Efekty przekształceń własnościowych i organizacyjnych przedsiębiorstw komunikacji samochodowej**

W ocenie NIK, przekształcenia własnościowe i organizacyjne przedsiębiorstw i spółek PKS nie przyniosły poprawy ich pozycji rynkowej. W większości przypadków ograniczyły się do przekazania uprawnień właścicielskich innym organom administracji publicznej (komercjalizacja, komunalizacja), co nie przyczyniło się do skuteczniejszego nadzoru oraz efektywniejszego zarządzania i restrukturyzacji poszczególnych podmiotów. Najkorzystniejsze efekty przyniosły procesy prywatyzacji, choć ze względu na błędy w ich przygotowaniu nie we wszystkich przypadkach.

#### **3.2.4.1. Efekty komercjalizacji**

Komercjalizacja przedsiębiorstw PKS była realizowana w związku z obowiązkiem wynikającym z art. 5-6 ustawy z dnia 12 maja 2006 r.<sup>34</sup> Jej efektem było skupienie uprawnień właścicielskich przez Ministra SP, który po komercjalizacji wykonywał w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia z akcji lub udziałów spółek PKS. Ta koncentracja kompetencji właścicielskich nie została jednak wykorzystana do stworzenia całościowej polityki wobec branży transportu samochodowego, jak też nie poprawiła jakości nadzoru właścicielskiego. NIK zauważa też, że po komercjalizacji wzrosły koszty funkcjonowania organów kierujących PKS-ami (dyrektorów przedsiębiorstw lub zarządców zastąpiły wieloosobowe zarządy i rady nadzorcze), np.:

W 2007 r., gdy PKS w Słupsku SA działała w formie przedsiębiorstwa państwowego, koszty te wyniosły 96,0 tys. zł, natomiast po komercjalizacji koszty te wyniosły w 2008 r. 317,2 tys. zł, a w 2009 r. wzrosły do 357,1 tys. zł.

#### **3.2.4.2. Efekty komunalizacji**

Komunalizacja spółek PKS także nie przyniosła istotnych zmian w zarządzaniu spółkami, ich pozycji rynkowej oraz zdolności do finansowania niezbędnych inwestycji. Kontrola w 6 spółkach, gdzie komunalizacja nastąpiła przed 2010 r., tylko w PKS w Bielsku-Białej SA wykazała wykorzystanie przez zarząd powiatu bielskiego uprawnień właścicielskich do usprawnienia zarządzania (m.in. zmniejszenie składu zarządu, wyegzekwowanie przez radę nadzorczą od zarządu planu naprawczego, wprowadzenie bieżącej kontroli nad efektywnością wykorzystania pojazdów). W pozostałych przypadkach działania jednostek samorządu

---

<sup>34</sup> Zobacz – str. 16 informacji.

terytorialnego, które nabyły nieodpłatnie akcje spółek PKS od Skarbu Państwa, ograniczyły się do zmian w składach organów spółek. Jednostki te wypełniły, nałożony na nie przez Ministra SP, obowiązek opracowania i przedłożenia do zaopiniowania planów rozwoju spółek. Jednak Minister SP nie przekazywał samorządom opinii do tych planów. Samorząd województwa małopolskiego nie przekazał opracowanych planów rozwoju trzech spółek PKS zarządom spółek i nie poinformował ich nawet o wypracowanych kierunkach restrukturyzacji. W efekcie procesy komunalizacyjne nie przyczyniły się dotychczas do realizacji celów, wskazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego we wnioskach do Ministra SP o komunalizację spółek PKS.

### **3.2.4.3. Efekty prywatyzacji**

W latach 2007-2010 zobowiązania inwestycyjne, wynikające z umów prywatyzacyjnych, były realizowane w 72 sprywatyzowanych podmiotach kontrolowanej branży. Na podstawie zbadanych w MSP działań dotyczących 15 umów prywatyzacyjnych (łącznie wartość zobowiązań inwestycyjnych w nich zawartych – 119,9 mln zł) stwierdzono wykonanie zobowiązań w łącznej kwocie 67,5 mln zł, przy czym w 6 przypadkach termin realizacji zobowiązań jeszcze nie upłynął.

Sprawujące nadzór nad wykonaniem zobowiązań inwestycyjnych Delegatury Ministra SP stwierdziły nieprawidłowości dotyczące spółek PKS w Zakopanem i Skarżysku-Kamiennej. Po bezskutecznych wezwaniach do zapłaty sprawy skierowano do Departamentu Zastępstwa Procesowego, a następnie do Prokuraturii Generalnej. Spór o część roszczeń Skarbu Państwa trafił na drogę sądową. Łączna wartość roszczeń Skarbu Państwa z tego tytułu wynosi 5 500 632,92 zł wraz z odsetkami.

Minister SP, wskutek niewywiązywania się inwestora z realizacji zobowiązań dotyczących PPKS Zakopane, wystąpił do Prokuraturii Generalnej SP o podjęcie działań na drodze postępowania sądowego celem dochodzenia należności przysługujących z tytułu kar umownych z tytułu niewykonania zobowiązań inwestycyjnych w łącznej kwocie 2 154 415,28 zł wraz z odsetkami oraz kwoty 2 100 031,45 zł tytułem kary umownej za niewykonanie zobowiązania, wcześniej zaliczonego warunkowo jako kwota opłaconych rat leasingowych (leasing finansowy) za środki trwałe.

NIK zwraca uwagę, że umowy prywatyzacyjne, sporządzane przez wojewodów, zawierały nieprecyzyjne zapisy co do sposobu rozliczania zobowiązań, np. sposobu rozliczania rat leasingu finansowego, uznawania kwot w wartościach netto czy brutto. Utrudniło to skuteczne egzekwowanie od inwestorów realizacji zadań bądź zapłaty kar umownych oraz zaangażowało Skarb Państwa w długotrwałe procedury administracyjne i sądowe z zakresie windykacji.

Sprywatyzowane przedsiębiorstwa PKS podlegały procesom konsolidacji w ramach grup kapitałowych. Największym podmiotem w tym zakresie była grupa Veolia.

W dniu 4 maja 2010 r. nastąpiło połączenie spółki Veolia Transport Sp. z o. o. w Toruniu (spółka przejmująca) z innymi spółkami powstałymi w wyniku prywatyzacji przedsiębiorstw PKS. Było to ostatni etap konsolidacji, obejmującej 14 sprywatyzowanych przedsiębiorstw PKS.

Kontrola efektów prywatyzacji objęła, poza MSP, 7 spółek powstałych w wyniku prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstw PKS<sup>35</sup>. Sprywatyzowane podmioty wypełniły zobowiązania, wynikające z umów prywatyzacyjnych, w tym zobowiązania inwestycyjne. Badane przypadki dotyczyły wniesienia przedsiębiorstw do spółek, tworzonych z udziałem inwestorów, a więc prywatyzowane przedsiębiorstwa PKS miały zapewnione dokapitalizowanie w postaci aportu inwestora do tworzonych spółek. Gdy nie zapewniono w procesie prywatyzacji dokapitalizowania przedsiębiorstwa, nie przyniosła ona pożądaných celów (np. w przypadku sprzedaży PPKS w Zakopanem, gdzie doszło do ogłoszenia upadłości).

W PKS Chojnice sp. z o. oraz PKS Nowy Targ sp. z o.o. stwierdzono wykonanie zobowiązań inwestycyjnych w sposób niezapewniający interesu tych spółek, z preferowaniem interesu inwestora. Ponadto, w PKS Nowy Targ sp. z o.o. podejmowane działania stwarzały zagrożenie dla dalszej realizacji zobowiązań wynikających z umowy prywatyzacyjnej. Za ww. nieprawidłowości odpowiedzialne były zarządy tych spółek.

PKS Chojnice Sp. z o.o. zrealizował w latach 2005-2009 nakłady inwestycyjne w wysokości, wymaganej przez umowę spółki (12 mln zł). Faktyczne nakłady w tym okresie wyniosły 15,1 mln zł (w tym 9,3 mln zł na zakup autobusów) i były sfinansowane m.in. z wkładu inwestora na pokrycie kapitału zakładowego spółki (3,5 mln zł), kredytów (3,0 mln zł) oraz zysku netto. Spółka nabyła część środków trwałych (zakup na raty 9 autobusów) od inwestora, zaciągając z tego tytułu zobowiązania w wysokości 1,5 mln zł. Ponadto na koniec 2009 r. spółka posiadała zobowiązania warunkowe w wysokości 2,7 mln zł z tytułu spłaty na rzecz inwestora pięciu umów dzierżawy autobusów. NIK ocenia negatywnie tę dzierżawę od współwłaściciela spółki bez rzetelnej analizy, co spowodowało podwyższenie kosztów o 1,1 mln zł w stosunku do wartości tych autobusów. Warunki dzierżawy – w ocenie NIK – nie w pełni zabezpieczyły interes gospodarczy spółki. Umowy były zawarte na 5 lat, bez możliwości rozwiązania, z opcją wykupu autobusów po tym okresie na własność. Spółka jako dzierżawca nie mogła dokonywać jakichkolwiek zmian, a wszelkie dodatkowe wyposażenie stawało się własnością wydzierżawiającego. Wydzierżawiający zastrzegł sobie prawo podwyższenia wysokości czynszu w przypadku wzrostu oprocentowania kredytów, z których sfinansował zakup autobusów, a także w przypadkach zmian przepisów podatkowych i amortyzacji oraz opłat publicznoprawnych dotyczących przedmiotu dzierżawy. Koszty dzierżawy wynosiły 4 431 936 zł, a wykup na własność autobusów

<sup>35</sup> Procesy sprzedaży akcji lub udziałów spółek PKS były realizowane w okresie objętym kontrolą i był zbyt krótki okres dla oceny skutków tych prywatyzacji.

dodatkowe 175 607 zł. Koszty te przekroczyły wartość autobusów o 1 095 407 zł. W ocenie NIK warunki dzierżawy były niekorzystne dla spółki, bowiem przenosiły wszystkie elementy ryzyka gospodarczego, związanego z umową dzierżawy, na PKS.

W PKS Nowy Targ Sp. z o.o. zostały zrealizowane zobowiązania wynikające z *Umowy zobowiązaniowej* i *Pakietu socjalnego*, stanowiących integralną część *Umowy Spółki*. NIK ocenia jednak negatywnie nieprzygotowanie planu wykonania dalszych zobowiązań z tego tytułu. W wyniku prywatyzacji spółka w istotny sposób odnowiła tabor, nabywając w formie leasingu 10 nowych autobusów oraz dwa 2-letnie autobusy wysokopokładowe (stanowiły one 29 % taboru). Nabyła też dwa używane autobusy w wieku 20-21 lat za łączną cenę 132,4 tys. zł, co NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności. Nadmierna liczba taboru nie powodowała konieczności nabycia tych autobusów. Potwierdził to fakt wydzierżawienia zaraz po zakupie autobusu Setra (w maju 2010 r.) na rzecz powiązanej kapitałowo spółce PKS Myślenice Sp. z o.o. (właścicielem obu spółek był MPK-Łódź Sp. z o.o.). Główna Księgowa wyjaśniła, że ten autobus został zakupiony, bo spółka musi realizować pakiet inwestycyjny i w związku z tym stosowane są różne prawnie dopuszczalne zabiegi (zakup, a następnie wydzierżawienie). Wskazuje to, w ocenie NIK, na spełnianie formalnych wymogów co do zobowiązań określonych w umowie prywatyzacyjnej, bez powiązania tych działań z potrzebami spółki.

Ponadto, dwa 2-letnie autobusy zostały zakupione (za łączną cenę 1 849 tys. zł) od współwłaściciela spółki (MPK-Łódź Sp. z o.o.) bez żadnych procedur ofertowych, przetargowych itp., a ich ceny nie były konkurencyjne w stosunku do rynkowych. W sierpniu 2008 r., gdy rada nadzorcza udzieliła zgody na ich zakup, cena takiego autobusu wynosiła 823 tys. zł. Dokumentacja spółki nie potwierdziła wyjaśnień zarządu spółki, że zakupów dokonano na podstawie analizy ofert, a przy braku zasad dokonywania zakupów środków transportu nie był zabezpieczony interes spółki poprzez dowolność w podejmowaniu decyzji. Również zarządzanie taborom nie w pełni uwzględniało interesu spółki, np. w programie naprawczym założono wysłanie w czerwcu 2010 r. wysokopokładowego autobusu do MPK-Łódź. W okresie natężenia zapotrzebowania na przewozy okazjonalne spółka zrezygnowała z jednego z nielicznych autobusów o wysokim standardzie umożliwiającym wykonywanie takich przewozów.

PKS Mrągowo Sp. z o.o. bezzasadnie wypłaciła inwestorowi zwrot kosztów sporządzenia aktu notarialnego.

Zarząd spółki w dniu 31 lipca 2009 r. wypłacił na rzecz inwestora kwotę 92.336,87 zł<sup>36</sup>, stanowiącą zwrot kosztów sporządzenia aktu notarialnego z dnia 23 marca 2009 r. określającego umowę spółki, w tym z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych. Prezes zarządu spółki wyjaśnił, że koszty te były związane ze spółką i powinny być przez nią pokryte. Jednak inwestor zobowiązał się w umowie spółki do pokrycia tych kosztów i refundacja tego świadczenia przez spółkę była bezpodstawna.

---

<sup>36</sup> Równowartość 21 873 euro wg kursu 4,22 zł za 1 euro na dzień wypłaty.

### **3.2.5. Restrukturyzacja wewnętrzna przedsiębiorstw komunikacji samochodowej**

NIK negatywnie ocenia pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości działania restrukturyzacyjne, realizowane w skontrolowanych przedsiębiorstwach i spółkach. Plany rozwoju lub restrukturyzacji były nierzetelnie przygotowane, a w ich realizacji wystąpiły istotne nieprawidłowości skutkujące nieosiągnięciem zakładanych celów.

Działania restrukturyzacyjne były prowadzone głównie na podstawie wieloletnich planów strategicznych oraz rocznych planów finansowo-rzeczowych. W 11 podmiotach realizowano programy naprawcze.

W 4 spółkach zarządy nie wypełniły obowiązku, określonego w statutach lub umowach spółek, opracowania strategicznego planu wieloletniego.

Obowiązek ten nie został dochowany w PKS w Krakowie SA, PKS „Wschód” SA w Lublinie, PKS w Poznaniu oraz PKS Zielona Góra Sp. z o.o. Zarządy spółek wyjaśniały to realizowaniem doraźnych planów naprawczych lub trwającą procedurą komunalizacji. NIK, dostrzegając te okoliczności, uznaje potrzebę wypracowania strategii za istotny czynnik w zarządzaniu spółkami, zwłaszcza przy złych wynikach ekonomicznych.

W 4 kolejnych podmiotach (Polbus-PKS Sp. z o.o., PKS Nowy Targ Sp. z o.o., PKS Sp. z o.o. w Koźmierzycach oraz PPKS w Radomiu) nie opracowano programów naprawy lub restrukturyzacji, mimo ich zasadności oraz zaleceń lub wniosków organów nadzorczych.

Np. zarządca PPKS w Radomiu Leszek Ruszczyk nie wykonał zalecenia rady nadzorczej przedsiębiorstwa (z listopada 2009 r.) sporządzenia w trybie pilnym planu naprawczego ze szczególnym uwzględnieniem redukcji kosztów. Wykonanie tego zalecenia było tym bardziej celowe w sytuacji gwałtownie pogarszających się wyników ekonomicznych i braku w przygotowanych przez zarządcę *programach zmian i usprawnień* analiz możliwości ograniczenia kosztów. Również biegły rewident w opinii do sprawozdania finansowego za 2009 r. wskazał potrzebę ustalenia przyczyn pogorszenia się wskaźników działalności i ich wpływu na zagrożenie jej kontynuacji.

W 18 podmiotach (58 % skontrolowanych) już na etapie przygotowania planów rozwoju lub restrukturyzacji wystąpiły nieprawidłowości, ograniczające szanse powodzenia podejmowanych działań. Planowanie strategiczne było pozbawione rzetelnej analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej i majątkowej, a jedną z przyczyn wskazaną w wyjaśnieniach był brak odpowiednio przygotowanej kadry pracowniczej. Najczęstszymi wadami planów wieloletnich i rocznych był brak konkretnych zadań służących osiągnięciu założonego celu, projekcji kosztów realizacji poszczególnych przedsięwzięć i źródeł ich sfinansowania, harmonogramu realizacji, zakładanych efektów oraz mierników oceny stopnia realizacji założonych celów. Niektóre zadania, przyjęte w planach, były nierealne pod względem możliwości ich

sfinansowania lub prawdopodobieństwa osiągnięcia określonych celów (np. wzrost przychodów z przewozów pasażerskich w sytuacji zmniejszającej się liczby pasażerów). Nie uwzględniały też istotnych z punktu widzenia danego podmiotu elementów (np. restrukturyzacji majątkowej). W ocenie NIK, plany pozbawione ww. elementów w ograniczonym zakresie spełniały funkcję strategicznych programów restrukturyzacji. Programy wielokrotnie ograniczały się też do sprzedaży nieruchomości, co przy braku innych działań zmniejszających koszty lub zwiększających przychody przynosiło jedynie krótkotrwałą poprawę wyników.

Program rozwoju PPKS w Nowym Targu na lata 2004-2007, wynikający z umowy o zarządzanie przedsiębiorstwem, nie określał szczegółowych zadań, które miałyby służyć osiągnięciu głównych celów, określonych jako poprawa sytuacji ekonomiczno-finansowej, umocnienie pozycji na rynku transportowym oraz przygotowanie do prywatyzacji. Roczne plany operatywne na poszczególne lata zawierały jedynie plan ekonomiczno-finansowy, bez jakichkolwiek zadań rzeczowych. Przyjęte po prywatyzacji w 2008 r. *Kierunki działań strategicznych* (we wrześniu 2008 r.) zawierały jedynie ogólne stwierdzenia o przeprowadzeniu restrukturyzacji poszczególnych obszarów celem uzyskania stabilizacji finansowej w zakresie płynności finansowej, pokryciu strat z lat ubiegłych, zapewnieniu rentowności oraz poprawie wizerunku. Rada nadzorcza spółki rekomendowała przygotowanie szczegółowej strategii na lata 2009-2013 i przedłożenie jej do końca marca 2009 r. Zarząd spółki nie wykonał tego, a dopiero w czerwcu 2010 r. opracował *Program naprawczy PKS Nowy Targ Sp. z o.o. i PKS Myślenice Sp. z o.o. do końca 2010 roku oraz jego realizacja w kolejnych latach*. Nie uwzględniał on jednak zadań wynikających z zobowiązań zawartych w umowie prywatyzacyjnej oraz uwarunkowań ekonomicznych w otoczeniu gospodarczym. Ze względu na wspólne przedsięwzięcia z PKS Myślenice Sp. z o.o. istotną wadą był brak zasad współpracy i koordynacji wspólnych przedsięwzięć. Program nie określał żadnych założeń dalszej odnowy taboru i dostosowania jego wielkości do zmniejszających się przewozów, wykonywanych przez spółkę. Przewidywał natomiast rozważenie całkowitej likwidacji linii regularnych i zmniejszenie zatrudnienia wśród kierowców o połowę. Nie było żadnych założeń restrukturyzacji zatrudnienia w pozostałych grupach pracowników, choć było ono wysokie. W programie nie uwzględniono faktu niewyrażenia zgody przez zgromadzenie wspólników na sprzedaż nieruchomości w Nowym Targu przy Al. Tysiąclecia (dworzec) oraz niepowodzenia negocjacji w sprawie zagospodarowania tego terenu (jedyna oferta nie spełniała oczekiwań i w czerwcu 2009 r. zakończono negocjacje). W tej sytuacji dodatkową wadą był brak alternatywnych rozwiązań. W sytuacji braku środków, koncepcja przeznaczenia wpływów ze sprzedaży nieruchomości na zakup udziałów PKS Myślenice Sp. z o.o. nie miała uzasadnienia, a fuzja spółek mogłaby dokonać się w trybie połączenia, niepowodującego takich kosztów.

W strategicznym wieloletnim planie PKS w Słupsku SA na lata 2008-2010 cel w postaci poprawy pozycji kosztowej w stosunku do konkurencji nie wskazywał parametrów, według których ma być analizowana relacja kosztów spółki w stosunku do konkurencji. Założono wzrost przychodów bez wskazania źródeł tego wzrostu, w sytuacji zmniejszającej się skali przewozów oraz dużej konkurencji zarówno w obszarze przewozów, jak i sprzedaży paliw. Jednocześnie strategia nie uwzględniała, że od 2007 r. likwidowano sprzedaż indywidualną na stacji paliw w Lęborku, która ponosiła straty. Program inwestycyjny obejmujący wydatki na poziomie 7,5 mln zł, nie zawierał jakichkolwiek założeń co do rzeczowego

zakresu tych inwestycji oraz źródeł ich finansowania. Zarząd spółki uzasadnił brak ww. elementów nieotrzymaniem wytycznych z MSP.

Roczne plany finansowo-rzeczowe i strategiczne plany wieloletnie PKS w Siedlcach SA zawierały programy działań restrukturyzacyjnych bez podania konkretnych terminów wykonania, bez wskazania osób odpowiedzialnych za wykonanie poszczególnych zadań, przewidywanych korzyści i zakładanych efektów, brak było rzetelnej analizy i diagnozy sytuacji spółki, w tym przyczyn bardzo pogarszających się wyników. W planie finansowo-rzeczowym na 2009 r. stwierdzono, że *„aktualnie spółka nie wymaga opracowania kolejnego programu działań restrukturyzacyjnych w zakresie finansowym, organizacyjnym, majątkowym i zatrudnienia”*. W sytuacji gwałtownego wzrostu straty netto w kolejnych latach stwierdzenie to było bezpodstawne.

W analizie SWOT<sup>37</sup>, sporządzonej do programu restrukturyzacji PKS w Nowym Sączu SA na lata 2009-2014, niski stopień dywersyfikacji działalności (zróznicowania źródeł przychodów) zaliczono do słabych stron spółki, lecz w żaden z programów restrukturyzacyjnych nie przewidywał zwiększenia przychodów lub poszukiwania ich nowych źródeł.

Zarówno źle przygotowane programy restrukturyzacji, jak i nieprawidłowości w ich realizacji spowodowały niski poziom wykonania zadań. W 11 podmiotach nie osiągnięto głównych celów restrukturyzacji, a w kolejnych 14 efekty istotnie odbiegały od założeń.

NIK dostrzega obiektywne uwarunkowania działalności branży transportu samochodowego, w tym zmniejszanie się popytu na usługi transportu osobowego skutkujące mniejszymi przychodami, a także uzależnienie poziomu kosztów od czynników takich, jak ceny paliw. Wskazuje jednak na niedostosowanie przez skontrolowane podmioty zadań restrukturyzacyjnych do zjawisk w ich otoczeniu gospodarczym.

Głównymi czynnikami, powodującymi nieosiągnięcie zakładanych wyników, był brak właściwych działań ograniczających koszty (w 19 skontrolowanych jednostkach) oraz przychody mniejsze od zakładanych (w 20) – w 14 oba zjawiska wystąpiły jednocześnie. W 15 przedsiębiorstwach i spółkach dokonana restrukturyzacja zatrudnienia nie przyniosła efektów finansowych, ponieważ mimo zmniejszenia zatrudnienia wzrosły koszty wynagrodzeń. W 10 podmiotach nie dokonano zakładanej restrukturyzacji majątkowej, przy czym w dwóch spółkach podejmowano działania w tym zakresie, lecz bezskutecznie. W 4 podmiotach nie dokonano dywersyfikacji struktury przychodów, potrzebnej wskutek spadku przychodów z dominujących w strukturze źródeł (przewozy pasażerskie, sprzedaż paliw). Ze względu na ograniczone możliwości finansowe w 10 podmiotach nakłady inwestycyjne były mniejsze od zakładanych. Z kolei w 7 spółkach poprawa kondycji finansowej była jedynie krótkotrwała dzięki przychodom ze sprzedaży nieruchomości.

---

<sup>37</sup> Analiza słabych i mocnych stron przedsiębiorstwa spółki oraz szans i zagrożeń w otoczeniu gospodarczym.

PKS w Kielcach SA sprzedała prawo użytkowania wieczystego nieruchomości w Kielcach wraz z obiektami wykorzystywanymi jako baza remontowa za 18 mln zł. Sposób rozdysponowania środków z tej sprzedaży był niezgodny z uchwałą WZA spółki z dnia 25 września 2007 r., według której środki uzyskane ze sprzedaży powinny być przeznaczone na realizację celów inwestycyjnych określonych w planie inwestycyjnym. Nie wybudowano m.in. stacji diagnostycznej oraz stacji benzynowej wraz ze sklepem, ograniczając w ten sposób możliwość pozyskiwania przychodów z działalności oraz dostosowania struktury majątku do prowadzonej działalności gospodarczej.

W PPKS w Lublinie od połączenia z czterema innymi przedsiębiorstwami PKS do czasu komercjalizacji PPKS, tj. od stycznia 2007 r. do maja 2008 r., nie wdrożono pełnej konsolidacji połączonych przedsiębiorstw (m.in. nie wprowadzono jednolitych zasad rachunkowości). Spowodowało to nieosiągnięcie pozytywnych efektów połączenia. W latach 2008-2009 realizowano *Program Naprawczy*, zakładający podjęcie działań zmniejszających koszty tak, aby w 2009 r. uzyskać poprawę sytuacji ekonomiczno-finansowej. Ogółem zaplanowano uzyskanie 3,1 mln zł oszczędności. Efekty działań były niepełne. W 2009 r. zatrudnienie zmniejszono o 44 osoby, lecz oszczędności wyniosły 747 tys. zł, tj. o 1 473 tys. zł mniej od zakładanych (mimo odejść, równocześnie zatrudniono 74 osoby). Oszczędności z powodu likwidacji nierentownych połączeń wyniosły 817 tys. zł (mniej od planowanych o 189 tys. zł). Nie zawarto umów leasingowych dotyczących 30 busów, przenosząc to zadanie na 2010 r., co uniemożliwiło osiągnięcie oszczędności w zużyciu paliwa. Łączne oszczędności związane z realizacją *Programu* wyniosły 1,6 mln zł, a więc jedynie w połowie zakładanych. W efekcie, w 2009 r. spółka poniosła stratę w wysokości 2,9 mln zł, zamiast planowanego zysku 4,0 mln zł. Po 2009 r. spółka nie posiadała programu działań naprawczych.

W PKS w Siedlcach SA, mimo pozyskania kwoty 9,5 mln zł ze sprzedaży prawa wieczystego użytkowania 3 działek gruntu (środki te przeznaczono na budowę stacji paliw, zakup 7 autobusów i spłatę zobowiązań), wartość majątku spadła o ok. 7 mln zł, a straty wzrosły (z 290 tys. zł w 2007 r. do 1 507 tys. zł w 2009 r.). Koszty rosły bowiem szybciej niż przychody z powodu niepodejmowania działań wobec zjawisk takich, jak m.in. wzrost liczby kierowców w stosunku do liczby autobusów, nieredukowanie grupy pracowników umysłowych, wzrost wynagrodzeń ponad 15%. Nie zrealizowano założeń dotyczących wielkości przewozów pasażerskich, wzrastały koszty usług remontowych i napraw.

NIK zauważa, że w sprawozdaniach finansowych oraz sprawozdaniach zarządów spółek z działalności nie przedstawiano informacji o realizacji celów i działań założonych w strategicznych planach spółek. Zarząd PKS w Słupsku SA wyjaśnił to brakiem wytycznych MSP zobowiązujących do tego. NIK zauważa jednak, że *Wytyczne dla jednoosobowych spółek Skarbu Państwa i spółek z większościami udziałem SP sporządzających sprawozdanie finansowe za rok 2009* (podobnie wytyczne za rok 2008) wskazywały, by sprawozdania z działalności zarządów zawierały opis działań restrukturyzacyjnych wraz z danymi o kosztach ich wdrożenia. Spółki nie realizowały tego obowiązku, a MSP nie egzekwowało go od organów spółek.

### 3.2.5.1. Restrukturyzacja kosztów i zatrudnienia

Istotnym elementem restrukturyzacji spółek i przedsiębiorstw PKS były działania zmierzające do ograniczenia kosztów działalności. W 19 podmiotach (61 % skontrolowanych) podejmowane działania były nieskuteczne, ponieważ nie przyniosły redukcji kosztów.

Wysokie koszty działalności były powodowane m.in. przez duży majątek przedsiębiorstw i spółek, niepotrzebny do podstawowej działalności (np. nieruchomości) oraz niską efektywność zarządzania majątkiem (w tym głównie nieefektywna eksploatacja taboru autobusowego), a także przez koszty wynagrodzeń.

We wszystkich spółkach i przedsiębiorstwach PKS zjawiskiem generującym wysokie koszty było nadmierne zatrudnienie. W ocenie NIK działania związane z jego racjonalizacją były realizowane nieprawidłowo, a w 15 podmiotach (48 % skontrolowanych) zmniejszenie zatrudnienia nie przyniosło pozytywnych efektów w kosztach działalności, bowiem koszty wynagrodzeń wzrosły. Zarządy spółek wyjaśniały to faktem niskich wynagrodzeń, które wymagały podwyższenia. NIK wskazuje jednak na niezadowalające działania dostosowujące wielkość zatrudnienia do prowadzonej działalności (zbyt małe redukcje oraz niewłaściwa struktura zatrudnienia).

W PKS w Białymstoku SA zatrudnienie zmniejszono z 514 osób w 2006 r. do 426 w 2009 r., lecz w niewielkim stopniu zmniejszono grupę pracowników umysłowych (o 21 osób). Spółka potwierdziła fakt przerostu zatrudnienia w grupie pracowników biurowych, wskazując na trudności w skutecznym dostosowaniu jego poziomu do potrzeb spółki (umowy o pracę na czas nieokreślony, utrudniające tryb ich rozwiązania, sprzeciw związków zawodowych).

Podobne zjawisko wystąpiło w PPKS w Poznaniu. W latach 2007-2009 zatrudnienie zmniejszyło się o 29 osób, przy czym zmniejszyła się głównie liczba kierowców (o 24 osoby), a w niewielkim stopniu pracowników administracyjnych (jedynie o 3 osoby). Jednocześnie nastąpił wzrost kosztów wynagrodzeń (o blisko 19 %), co wyjaśniono postanowieniami układu zbiorowego pracy.

Zmniejszenie stanu zatrudnienia w PKS w Suwałkach SA z 493 osób w 2006 r. do 448 w 2009 r. nie obniżyło kosztów wynagrodzeń. Biorąc pod uwagę zmniejszające się przewozy, realizowane przez Spółkę, zarówno stosunek liczby kierowców do liczby posiadanych autobusów (z 1,32 w 2006 r. do 1,22 w 2009 r.), jak i wszystkich zatrudnionych do liczby autobusów (z 2,63 do 2,51) tylko nieznacznie zmniejszyły się. Jednocześnie, mimo redukcji zatrudnienia, koszty wynagrodzeń w latach 2007-2009 zwiększyły się o 1,3 mln (ponad 11 %).

Ogółem w kontrolowanym okresie stan zatrudnienia w 31 przedsiębiorstwach i spółkach zmniejszył się o blisko 900 etatów (9 % stanu zatrudnienia), a liczba etatów kierowców-

konduktorów<sup>38</sup> - o 300 (6 %). Średnia liczba pracowników przypadających na 1 autobus zmniejszyła się we wszystkich skontrolowanych podmiotach z 2,34 w 2006 r. do 2,18 w 2009 r., a liczba kierowców-konduktorów – z 1,21 do 1,17. Na koniec 2009 r. liczba pracowników przypadających na 1 autobus kształtowała się od 1,90 do 3,29, przy czym najwięcej pracowników na 1 autobus przypadało w PKS Nowy Targ Sp. z o.o. (3,29), PPKS w Warszawie (3,00) oraz PKS w Oławie SA (2,92). Liczba kierowców-konduktorów przypadająca na 1 autobus wynosiła natomiast od 1,03 do 1,77 a najwięcej było w PKS w Częstochowie SA (1,77), PKS w Rzeszowie SA (1,75) oraz PPKS w Warszawie (1,67). Niewystarczającą skalę redukcji zatrudnienia w stosunku do malejących przewozów potwierdza współczynnik pracy przewozowej przypadającej na jednego kierowcę. Średnio 1 kierowca w 2006 r. wykonywał przewozy w liczbie 50 684 km rocznie, a w 2009 r. – 46 973 km, czyli o 7 % mniej. Oznacza to, że średnio kierowca wykonywał przewozy dziennie zaledwie 139 km w 2006 r. i 129 km w 2009 r. Tak niski poziom współczynnika wskazuje na niewłaściwe wykorzystanie kierowców (duże zatrudnienie i przypisywanie poszczególnym kierowcom mało zadań przewozowych)

Niezadawalająca racjonalizacja zatrudnienia, zwłaszcza w grupie kierowców, wiązała się przede wszystkim z nieefektywnym systemem organizacji przewozów i zarządzania taborem (szczegółowo kwestie te przedstawiono w rozdziale 3.2.8.2 Informacji).

### **3.2.5.2. Restrukturyzacja majątkowa**

Nieskuteczne były też działania związane z ograniczaniem kosztów utrzymania majątku zbędnego do realizacji celów gospodarczych. W 10 skontrolowanych jednostkach (32 %) nie zrealizowano zakładanych działań. Częściowo wynikało to z braku odpowiedzi na oferty sprzedaży nieruchomości (kwestie te szczegółowo przedstawiono w rozdziale „*Gospodarowanie innymi składnikami majątku*” na str. 73 Informacji).

PKS w Poznaniu nie dokonało w latach 2007-2009 racjonalizacji gospodarowania nieruchomościami, choć nie wykorzystywano w tym czasie dworca autobusowego w Obornikach oraz zajezdni autobusowej w Nowym Tomyślu, a dworzec w Szamotułach był wykorzystywany w małym stopniu. Wartość rynkowa tych nieruchomości wynosiła w 2008 r. łącznie 3 119 tys. zł. Roczny koszt ich utrzymania wynosił łącznie 512 tys. zł. Przychody uzyskiwano jedynie z dworca w Szamotułach w 2009 r. (wyniosły 95 tys. zł), a wpływy z wykorzystania pozostałych dwóch nieruchomości PKS oszacowało w wysokości 26 tys. zł. Wynika z tego, że roczne koszty utrzymania nieruchomości były wyższe o ok. 390 tys. zł od możliwych wpływów.

---

<sup>38</sup> Kierowcy wykonujący przewozy osób.

### **3.2.6. Wykonywanie działalności przewozowej przedsiębiorstw komunikacji samochodowej**

Działalność transportowa w zakresie przewozu osób była prowadzona przez kontrolowane podmioty z naruszeniem obowiązujących przepisów, w tym warunków określonych w udzielonych zezwoleniach. Nieprawidłowo realizowano też podany do publicznej wiadomości rozkład jazdy. Jednocześnie nie funkcjonowały lub były nierzetelne systemy kontroli wykonania przewozów. Wszystkie te nieprawidłowości powodowały niską jakość transportu publicznego.

#### **3.2.6.1. Zgodność działalności przewozowej z licencjami i zezwoleniami**

Przedsiębiorstwa i spółki PKS przestrzegały, poza wyjątkami, warunków wykonywania transportu drogowego, będących podstawą udzielenia licencji na taką działalność. W PPKS w Lublinie oraz PKS Nowy Targ Sp. z o.o. przez pewien czas żadna z osób zarządzających transportem drogowym nie posiadała certyfikatu kompetencji zawodowych, wymaganego art. 5 ust. 3 pkt. 2 *ustawy o transporcie drogowym*.

Kontrole NIK wykazały aż w 26 przedsiębiorstwach i spółkach (84 % zbadanych) wykonywanie przewozów osób niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń. Z 1 191 zezwoleń, poddanych analizie w kontrolowanych podmiotach, w ogóle nie realizowano przewozów objętych 125 zezwoleniami (10 % zezwoleń), a przewozy objęte kolejnymi 186 zezwoleniami (16 %) były wykonywane nieprawidłowo. Ogółem naruszono warunki co czwartego udzielonego zezwolenia. Z 3 471 kursów, objętych badanymi zezwoleniami, nie wykonywano 479 kursów (14 % wszystkich zbadanych kursów), a 215 kursów (6 %) wykonywano odmiennie niż przewidywały zezwolenia, np. inne były częstotliwość kursowania, trasa przejazdu, godziny kursowania.

Nieobsługiwanie linii regularnej na zasadach określonych w zezwoleniu stanowiło naruszenie art. 18b ust. 1 pkt 7 *ustawy o transporcie drogowym*. Ponadto, zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 ww. *ustawy*, naruszanie lub zmiany warunków, na jakich zezwolenia zostały wydane, stanowiło podstawę do cofnięcia tych zezwoleń. W konsekwencji wniosek o ponowne wydanie zezwolenia nie mógłby być rozpatrzony wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia, w którym decyzja o cofnięciu stała się ostateczna. Przy stwierdzonej skali nieprawidłowo realizowanych zezwoleń, stwierdzone nieprawidłowości zagrażały sytuacji finansowej przedsiębiorstw i spółek PKS.

Największa skala nieprawidłowo wykonywanych przewozów regularnych wystąpiła w PKS w Krakowie SA, PKS w Bielsku Białej SA, PKS Zielona Góra Sp. z o.o., PKS „Wschód” SA w Lublinie, PPKS w Radomiu (niezrealizowano lub realizowano niezgodnie z zezwoleniami ponad 40 % zbadanych kursów).

Kontrola wybranej próby zezwoleń udzielonych PKS „Wschód” SA w Lublinie wykazała nieprawidłowości dotyczące 45 % zbadanych kursów, w tym nie wykonywano 39 kursów (38 % wszystkich zbadanych kursów), a 7 kolejnych (7 %) wykonywano niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń. Przewozy objęte 31 z 44 zbadanych zezwoleń były wykonywane z naruszeniem warunków tych zezwoleń, przy czym przewozy objęte 20 zezwoleniami w ogóle nie były wykonywane. Ponadto spółka wykonywała przewozy bez ważnych zezwoleń, np. w dniu 30 czerwca 2010 r. w Oddziale w Krasnymstawie wykonano 33 takie kursy.

W PKS Zielona Góra Sp. z o.o. z 87 zezwoleń, obejmujących linie zaczynające się z dworca autobusowego w Zielonej Górze, nie przestrzegano warunków 42 zezwoleń (48 % zbadanych). Ogółem spółka nie wykonywała 126 kursów, na które udzielono jej zezwolenia, a 53 kursy wykonywała w sposób niezgodnie z udzielonymi zezwoleniami. Przewozy objęte 17 zezwoleniami nie były w ogóle wykonywane.

Z 90 zezwoleń, udzielonych PKS w Białymstoku SA na linie rozpoczynające się z dworca w Białymstoku, spółka w ogóle nie wykonywała przewozów objętych 13 zezwoleniami, a obsługa linii objętych dalszymi 25 zezwoleniami była realizowana tylko częściowo. Ogółem z 493 kursów rozpoczynających się na dworcu w Białymstoku, jakie spółka miała obowiązek wykonywać zgodnie z udzielonymi zezwoleniami, 102 nie były wykonywane (21 % ogółu), a 37 było wykonywanych niezgodnie z zakresem udzielonych zezwoleń (7 %), głównie z mniejszą częstotliwością niż zgłoszono. Spółka wyjaśniła, że odstępstwa od zezwoleń wynikały z przyczyn ekonomicznych na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 *Prawa przewozowego*. Na podstawie tego przepisu obowiązek przewozu może być ograniczony przez przewoźnika m.in. z przyczyn ekonomicznych, ale tylko niemożliwych do przewidzenia. Ponadto, ograniczenie przewozu na tej podstawie na czas dłuższy niż 7 dni mogłoby nastąpić jedynie za zgodą i na warunkach ustalonych przez Ministra SP, który wykonuje uprawnienia z akcji spółki (art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. b *Prawa przewozowego*). Spółka nie spełniła tych warunków, a zmiany w rozkładzie jazdy nie wynikały z niemożliwych do przewidzenia uwarunkowań, lecz – jak wyjaśniono – z konieczności dostosowywania kursów do aktualnego zapotrzebowania.

NIK zauważa, że wskutek tak licznych zmian w realizowanych rozkładach jazdy bez uzyskania zgody, a nawet poinformowania odpowiednich organów administracji publicznej, organy te nie miały wiedzy o tych odstępstwach, a na niektórych liniach pasażerowie byli pozbawieni połączeń.

Np. nie były wykonywane żadne przewozy na linii Zielona Góra – Niesulice, choć według zezwoleń na tej linii PKS Zielona Góra Sp. z o.o. powinna wykonywać 6 kursów dziennie.

Zarządzający przedsiębiorstwami i spółkami PKS wyjaśnili niewypełnienie obowiązku uzyskania zgody organów udzielających zezwoleń na odpowiednie zmiany rozkładów jazdy m.in. długotrwałymi procedurami niezbędnymi dla uzyskania zmiany zezwolenia, a także trudną sytuacją ekonomiczną wymuszającą likwidację nierentownych linii. Analiza procedur związanych z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie lub zmianę zezwoleń na przewozy

regularne wykazała, że średni czas między złożeniem przez przewoźników wniosku a decyzją odpowiedniego organu wynosił 42 dni, przy czym najdłuższy czas oczekiwania na zezwolenie wyniósł 129 dni. Długotrwałość procedury udzielenia zezwolenia wynika m.in. z liczby dokumentów, wymaganych przy składaniu wniosku. W ocenie NIK nieuzasadnione jest, by przy wniosku o zmianę zezwolenia już posiadanego przewoźnik przedkładał wszystkie dokumenty, jak przy wniosku o nowe zezwolenie. Kontrola NIK wykazała jednak, że w wielu przypadkach problem ten nie był przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości. W 20 podmiotach (65 % badanych) składano wnioski już po wprowadzeniu zmian do rozkładów lub nie składano w ogóle.

Należy też zauważyć, że przesłanki ekonomiczne zmian w rozkładach jazdy nie mogą stanowić uzasadnienia dla zaniechania obowiązku uzyskania odpowiednich zmian zezwoleń. Na podstawie § 5 ust.1 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.* przewoźnik może dokonywać zmian w rozkładzie jazdy w każdym czasie, jednak dopiero po uprzedniej zmianie zezwolenia.

Sześć spółek i przedsiębiorstw PKS nie wypełniło obowiązku corocznego pisemnego powiadomienia organów samorządu terytorialnego, wydających zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych oraz uzgadniających ich wydanie, o dalszej realizacji przewozów. Obowiązek ten wynikał z § 4 *rozporządzenia Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r.*

Zarząd PKS w Poznaniu SA wyjaśnił to zaniechanie „kosmetycznymi zmianami” w rozkładzie jazdy w latach 2008-2009, a także tym, że gdy następowały zmiany w rozkładzie jazdy, na które należało wystąpić z wnioskiem o zmianę zezwolenia, to taki wniosek traktowano jako aktualizację obowiązującego rozkładu jazdy. Spółka ta nie wypełniała jednak także obowiązku poprzedzenia zmian w rozkładzie jazdy wnioskami o zmianę odpowiednich zezwoleń, a w latach 2008-2009 zlikwidowano 24 linie (7,5 % ogółu linii), a więc nie można tych zmian uznać za kosmetyczne.

Wystąpiły też przypadki nierzetelnego wypełnienia obowiązku poinformowania o dalszym wykonywaniu przewozów.

PKS Nowy Targ Sp. z o.o. do pism powiadamiających organy samorządu terytorialnego o kontynuowaniu przewozów załączała aktualnie posiadane zezwolenia bez poinformowania o faktycznych odstępstwach od tych zezwoleń, a tymczasem spółka w ogóle nie wykonywała kursów, objętych 8 zezwoleniami.

Stwierdzone nieprawidłowości powodowały, że organy samorządu terytorialnego nie miały wiedzy o faktycznie wykonywanych przez skontrolowane podmioty przewozach pasażerskich. Kontrola NIK wykazała, że ten brak wiedzy wynikał również z zaniechania przez większość organów samorządu terytorialnego, udzielających zezwoleń na przewozy

regularne, kontroli przedsiębiorców w zakresie spełniania wymogów będących podstawą do wydania zezwoleń, która powinna być przeprowadzana przynajmniej co 5 lat<sup>39</sup>. W 11 przedsiębiorstwach i spółkach PKS takiej kontroli w ciągu ostatnich 5 lat dokonały jedynie niektóre jednostki samorządu, a w 15 żadna. NIK ocenia, że wskutek nieprawidłowego wykonywania publicznego transportu drogowego przez skontrolowanych przewoźników oraz wadliwe wypełnianie funkcji kontrolnych nad tym transportem przez organy udzielające zezwoleń, w praktyce nie funkcjonuje sprawny i rzetelny system organizacji transportu publicznego.

### **3.2.6.2. Faktyczne wykonywanie przewozów**

Realizacja rozkładów jazdy, podanych do publicznej wiadomości, także nie była prawidłowa. Przewozy były wykonywane niezgodnie z tymi rozkładami, a w 17 podmiotach (55 %) nie wykonano niektórych kursów.

PKS Nowy Targ Sp. z o.o. w dniu 2 kwietnia 2010 r. nie wykonała 5 kursów, co wyjaśniono niską frekwencją w okresie przedświątecznym (Wielki Piątek). W dniu 3 maja 2010 r. nie wykonano jednego kursu z powodu – jak wyjaśnił zarząd spółki – braku pasażerów.

W PKS w Poznaniu SA, z powodu awarii autobusów w dniu 20 stycznia 2010 r. odwołano cztery kursy, a w dniu 19 marca 2010 r. jeden. Zarząd spółki niewykonanie kursów w dniu 20 stycznia 2010 r. wyjaśnił awariami autobusów.

Takie działania również były naruszeniem zasad wykonywania przewozów regularnych (art. 18b ust. 2 pkt 5 *ustawy o transporcie drogowym*), ponieważ przewoźnik nie może w dowolny sposób zmieniać rozkładu jazdy. Zgodnie z art. 18 *ustawy Prawo przewozowe* przewoźnik jest obowiązany zapewnić przewóz zastępczy. Ponadto, odwołanie kursu z powodu braku pasażerów na początkowym przystanku, jak też odwołanie kursów z powodu niskiej frekwencji, mogło pozbawić możliwości przejazdu pasażerów oczekujących na przystankach pośrednich i narażało przewoźników na koszty potencjalnych odszkodowań. Na podstawie art. 62 ust. 2 *Prawa przewozowego* przewoźnik odpowiada za szkodę, jaką podróżny poniósł wskutek opóźnionego przyjazdu lub odwołania regularnie kursującego środka transportu. Niezapewnienie przewozu zastępczego w przypadkach awarii autobusu lub absencji wyznaczonego kierowcy wskazuje na złą organizację zadań przewozowych, biorąc pod uwagę wielkość posiadanego taboru (w większości przypadków nadmiar autobusów) oraz liczbę zatrudnionych kierowców w stosunku do wykonywanych zadań przewozowych.

---

<sup>39</sup> Art. 84 *ustawy o transporcie drogowym*.

Jednym z czynników powodujących nieprawidłowości w faktycznie wykonywanych przewozach był nierzetelny system kontroli ich wykonywania. System ten opierał się głównie o prowadzone na dworcach dzienniki ruchu, jednak nie były określone zasady ich prowadzenia, dzienniki zawierały nieaktualne dane, zakres danych był ograniczony i były one nierzetelnie wypełniane. Taki system nie zapewniał pełnej i wiarygodnej informacji o rzeczywistej realizacji poszczególnych kursów, a w większości podmiotów nie było innych narzędzi kontroli prawidłowości wykonywania przewozów.

W PKS w Poznaniu SA dane dotyczące opóźnień w odjazdach i przyjazdach autobusów, zawarte w kartach drogowych, były sprzeczne z danymi wprowadzonymi do książki przebiegu pełnienia służby dyspozytora. Przykładowo, w książce z dnia 18 stycznia 2010 r. nie odnotowano żadnych opóźnień kursów, a równocześnie z karty drogowej jednego z autobusów wynikało, że z 6 kursów wykonywanych tego dnia cztery zakończyły się z opóźnieniem.

### **3.2.6.3. Wyniki działalności przewozowej**

W badanym okresie liczba linii, obsługiwanych przez kontrolowane podmioty, zmniejszyła się z 5 833 do 5 427, tj. o 7 %, a ich długość – z 325 756 km do 306 743 km (o 6 %). W sumie w latach 2007-2009 ww. podmioty zmniejszyły zakres przewozów o ponad 19 tys. km, a spadek ten dotyczył głównie linii regionalnych (zlikwidowano 174 linie o łącznej długości 9 079 km). Roczne przewozy, wykonane przez te podmioty, zmniejszyły się w latach 2007-2009 o 14,4 mln km (o 6 %), a liczba pasażerów o 29,5 mln (o 18 %), przy czym najwięcej ubyło pasażerów z jednorazowymi biletami (12,2 mln) oraz szkolnymi biletami miesięcznymi (10,6 mln).

NIK zwraca uwagę na niski poziom faktycznej pracy przewozowej w stosunku do oferowanej pracy przewozowej (wskazuje on stopień wypełnienia przez pasażerów pojazdów w czasie przewozów) w badanych podmiotach. Kształtował się w całym kontrolowanym okresie średnio na poziomie ok. 40 %. Oznacza to, że średnio podczas każdego kursu pojazdy były wypełnione w niespełną połowę. W 15 podmiotach (48 %) stopień wypełnienia autobusów podczas przewozów zmniejszył się w latach 2007-2009, a najbardziej w PKS w Rzeszowie SA (z 42 % w 2006 r. do 24 % w 2009 r.), PKS Zielona Góra Sp. z o.o. (z 42 % do 29 %) oraz PKS w Koninie SA (z 36 % do 25 %). Najmniejsze wypełnienie autobusów pasażerami było w PKS w Bielsku-Białej SA (zaledwie 13-14 %).

Zarządzający spółkami i przedsiębiorstwami PKS wyjaśniali pogarszającą się relację wykonywanej pracy przewozowej do oferowanej m.in. zmniejszającą się co roku liczbą pasażerów (np. PKS w Koninie SA). NIK, dzieląc tę argumentację, wskazuje na nieprawidłowe organizowanie systemu przewozów i brak odpowiednich działań

dostosowujących przewozy do takiej sytuacji, w tym głównie ograniczenia wielkości taboru (liczby autobusów i ich pojemności) w skali adekwatnej do spadku liczby pasażerów i obsługiwanych linii.

Przychody z działalności przewozowej odzwierciedlały tendencję zmniejszania skali przewozów. Ogółem w skontrolowanych podmiotach przychody z przewozów zmniejszyły o 36,5 mln zł (o 6 % w stosunku do przychodów w 2006 r.), przy czym w 4 spółkach przychody te wzrosły. Największy spadek wystąpił w przychodach z jednorazowych przewozów w komunikacji regularnej (27,8 mln zł, tj. 8 %), choć należy zauważyć jednocześnie nieznaczny wzrost przychodów z takich przewozów w komunikacji dalekobieżnej (o 0,7 mln zł). Zmniejszyły się przychody z biletów miesięcznych (ogólnodostępnych i szkolnych) oraz przewozów okazjonalnych (turystycznych itp.), natomiast wzrosły z przewozów regularnych specjalnych (przewozy zamknięte) oraz przewozów dofinansowywanych ze środków publicznych (głównie finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego przewozy dzieci). Przy zmniejszeniu się przychodów ze sprzedaży biletów jednorazowych o 8 %, dopłaty z tytułu ustawowych ulg w cenach tych biletów zmniejszyły się jedynie o 2 %. Oznacza to, że spadek liczby pasażerów dotyczył głównie osób z grup niekorzystających z ulgowych biletów.

W strukturze przychodów dominowały przychody z jednorazowych przewozów w komunikacji regularnej (51 % ogółu przychodów z przewozów w latach 2007-2009), refundacja strat z tytułu ulg ustawowych w przewozach pasażerskich stanowiła dalsze 17-18 %. Wpływy ze szkolnych przewozów miesięcznych stanowiło 15-16 % przychodów z przewozów. Przychody ze środków publicznych, uzyskiwanych z tytułu wykonywania usług przewozowych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, choć wzrosły w kontrolowanym okresie, nie stanowiły istotnego udziału w przychodach (1 %).

### **3.2.7. Dostosowanie działalności do warunków konkurencji na rynku przewozów pasażerskich**

W sytuacji zwiększającej się konkurencji na rynku przewozów pasażerskich oraz zmniejszającego się popytu na usługi pasażerskiego transportu publicznego kontrolowane spółki i przedsiębiorstwa PKS nie podejmowały rzetelnych działań w celu utrzymania lub poprawy swej pozycji rynkowej. Zaniedbywano też kwestie poprawy jakości obsługi pasażerów.

### **3.2.7.1. Analiza rynku przewozów**

Kontrolowane podmioty nierzetelnie wykonywały zadania związane z analizą rynku przewozów, na którym działali, własnych przewozów pod względem frekwencji oraz rentowności poszczególnych kursów.

12 przewoźników (39 %) w ogóle nie analizowało działalności konkurencji, zarówno w własnym zakresie, jak i przez zlecenie podmiotom zewnętrznym. 16 kolejnych nierzetelnie analizowało efektywność własnych przewozów, opierając się na niepełnych lub niewiarygodnych danych.

PKS Nowa Sól Sp. z o.o. w badanym okresie nie opracowywała i nie zlecała wykonania analiz działalności konkurencyjnych przewoźników na obszarze jej działania. Spółka analizowała frekwencję i rentowność na poszczególnych liniach na podstawie zarejestrowanej w kasach fiskalnych sprzedaży biletów. W ocenie NIK, taka analiza była niewiarygodna i nie mogła służyć racjonalizowaniu rozkładu jazdy pod względem rentowności. Na podstawie danych z kas fiskalnych można było uzyskać informacje jedynie o liczbie sprzedanych biletów jednorazowych na poszczególne kursy. Taka analiza pomijała więc przejazdy na podstawie biletów miesięcznych. Biorąc pod uwagę, że pasażerowie z biletami miesięcznymi stanowili w kontrolowanym okresie średnio 43-48 % wszystkich pasażerów, nieuwzględnienie ich czyniło takie analizy bezużytecznymi.

NIK wskazuje jako przykład pożądanego działania wprowadzanie systemu biletu elektronicznego, który pozwalał na dokładną analizę frekwencji każdego kursu (w tym uwzględniając przejazdy na podstawie biletów miesięcznych).

### **3.2.7.2. Pozyskiwanie środków publicznych na dofinansowanie przewozów**

Spółki i przedsiębiorstwa PKS podejmowały próby pozyskania zleceń na przewozy, finansowane środkami publicznymi (głównie z budżetów samorządu terytorialnego). Ze względu na duży tabor skutecznie uczestniczyły w organizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego przetargach. Najczęściej pozyskiwano zlecenia na przewóz dzieci oraz sprzedaż biletów miesięcznych dla uczniów. Wykonywanie przewozów w komunikacji regularnej, dofinansowanych przez samorządy, miało miejsce jedynie w 7 podmiotach (23 %) ze względu na brak zainteresowania taką współpracą ze strony wielu samorządów.

W trzech podmiotach stwierdzono brak należytych działań związanych z pozyskiwaniem zleceń na przewozy finansowane ze środków publicznych.

PKS w Poznaniu SA nie uczestniczyła w przetargach na przewozy transportu publicznego, organizowane przez organy samorządu terytorialnego. Zarząd spółki wyjaśnił to tym, że przetargi te dotyczą przeważnie przewozów szkolnych, a takie przewozy odbywają się w tych samych godzinach, co szczyt przewozowy w rozkładzie jazdy spółki. PKS nie

dysponował – według tych wyjaśnień – wolnym taborom i kierowcami, nie był więc w stanie konkurować z innymi przewoźnikami. Wyjaśnienia te wskazują na brak właściwych działań restrukturyzacyjnych (niedostosowanie liczby kierowców do zadań przewozowych) oraz niewykorzystywanie potencjału posiadanego taboru. Umowy ze szkołami oraz jednostkami samorządu terytorialnego zapewniają stałe przychody w dłuższym czasie i wpływają stabilizująco na poziom przychodów.

8 skontrolowanych przewoźników nieprawidłowo realizowało przewozy, finansowane ze środków publicznych. 6 spółek PKS wykonywało przewozy w ramach zawartych umów bez wymaganego – na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym* – zezwolenia odpowiedniego organu wykonawczego samorządu terytorialnego. Były to bowiem przewozy regularne specjalne. W dwóch przypadkach kursy wykonywano niezgodnie z zawartymi umowami (mniejsza częstotliwość kursów lub likwidacja uzgodnionych połączeń).

### **3.2.7.3. Polityka taryfowa**

Kontrolowane podmioty podejmowały działania dostosowujące ceny usług przewozowych do warunków panujących na lokalnych rynkach przewozów, na którym działały. W szczególności dostosowywano ceny biletów i rodzaj ulg handlowych do stosowanych przez konkurencję. Mimo tego, 13 podmiotów (42 % skontrolowanych) oferowało ceny wyższe od konkurencji, zwłaszcza przewoźników obsługujących pojedyncze linie. Było to spowodowane wysokimi kosztami utrzymania dużego majątku PKS-ów, uniemożliwiającymi dalsze obniżenie cen biletów.

Przykładowo, PKS Nowa Sól Sp. z o.o. na 5 z 7 poddanych analizie linii stosowała ceny wyższe od innych przewoźników, mimo udzielania ulg handlowych (np. na linii Zielona Góra – Kargowa cena biletu konkurencyjnego przewoźnika wynosiła 7,00 zł, a w spółce 11,70 zł).

### **3.2.7.4. Organizacja przewozów pasażerskich**

Przedsiębiorstwa i spółki PKS planowały i realizowały przewozy pasażerskie z uwzględnieniem uwarunkowań na rynku przewozów, na którym działały. Nierzetelna analiza rynku oraz nieefektywne metody zarządzania przewozami obniżały skuteczność tych działań. Zarządzający kontrolowanymi podmiotami wskazywali niezależne od nich okoliczności zakłócające warunki uczciwej konkurencji takie, jak podjeżdżanie przez konkurentów na przystanki tuż przed autobusem kontrolowanego przewoźnika, dowolne traktowanie zatwierdzonych rozkładów jazdy, rażące zaniżanie cen biletów, niewydawanie biletów pasażerom. Kontrole NIK w 7 podmiotach (23 %) wykazały jednak nieprawidłowości w organizacji przewozów pasażerskich, zmniejszające konkurencyjność wobec innych

przewoźników. Czynnikiem obniżającymi efektywność organizacji przewozów były m.in. jednozmianowe wykorzystywanie autobusów i przyporządkowanie kierowców do autobusu oraz parkowanie autobusów w miejscach zamieszkania kierowców (wymuszało to utrzymywanie większego taboru oraz powodowało dostosowywanie wykonywanych kursów do miejsc zamieszkania kierowców).

Opolskie PKS SA i PKS w Strzelcach Opolskich SA nie podejmowały skutecznych działań dostosowujących godziny kursowania autobusów do potrzeb pasażerów, m.in. pracowników zakładów pracy oraz młodzieży szkolnej. Mogło to być jedną z przyczyn wejścia na rynek przewozów pasażerskich obsługiwanych przez ww. spółki konkurencyjnych firm, a w konsekwencji tego spadku liczby pasażerów.

W PKS w Olsztynie z 10 zadań przewozowych, przeanalizowanych na podstawie kart kursowych, w 9 zadaniach czas wykonywania kursów nie przekraczał w żadnym przypadku 65 % całego czasu pracy, a w 3 przypadkach był poniżej 50 %. Oznacza to niskie wykorzystanie pracy kierowców i autobusów, przerwy w wykonywaniu tych zadań miały bowiem miejsce w 7 zadaniach przewozowych i wynosiły od 1 godziny 45 minut do 3 godzin 10 minut (nie licząc postojów).

### **3.2.7.5. Działania w zakresie poprawy jakości usług przewozowych**

NIK ocenia negatywnie jakość obsługi podróżnych oraz brak działań spółek i przedsiębiorstw PKS związanych z jej poprawą. Najistotniejszymi nieprawidłowościami były: niewypełnianie obowiązków informacyjnych wymaganych przez przepisy oraz nierzetelne przedstawianie swej oferty usług przewozowych. Rodzaj i skala stwierdzonych nieprawidłowości wskazują, że pasażerowie korzystający z usług kontrolowanych przedsiębiorstw i spółek PKS byli pozbawieni na dworcach i w autobusach, a także stronach internetowych poszczególnych przewoźników, podstawowych informacji o ich ofertach. Skontrolowane jednostki nie dbały też o poprawę standardów obsługi podróżnych.

23 skontrolowane podmioty (74 % ogółu) przynajmniej częściowo nie wypełniły obowiązku podania do publicznej wiadomości informacji wymaganych przez obowiązujące przepisy. 21 przedsiębiorstw i spółek PKS nie dochowało obowiązku, wynikającego z art. 18b ust. 1 pkt 6 *ustawy o transporcie drogowym*, podania do publicznej wiadomości cennika opłat oraz informacji o stosowanych ulgach przy kasach dworcowych i w każdym autobusie wykonującym regularne przewozy osób. Z kolei w 14 przedsiębiorstwach lub spółkach nie było w poddanych oględzinom autobusach regulaminu określającego warunki obsługi podróżnych, co stanowiło naruszenie zasad wykonywania przewozów regularnych, wskazanych w art. 18b ust. 1 pkt 5 ww. *ustawy*. Dwie spółki nie podały do publicznej wiadomości rozkładu jazdy na dworcu autobusowym lub na niektórych przystankach, czym

naruszono art. 18b ust. 1 pkt 2 ww. *ustawy*. Ponadto, 29 podmiotów z 30, które podały do publicznej wiadomości rozkład jazdy na dworcu autobusowym w mieście swojej siedziby, nie zamieściło niektórych danych, wymaganych § 1 ust. 1 pkt 5 i 6 *rozporządzenia z dnia 13 stycznia 2006 r.* W szczególności rozkłady jazdy nie zawierały informacji o drogach przejazdów poszczególnych kursów i odległości w kilometrach między przystankami, a także o terminie ważności rozkładów. Rozkłady jazdy nie pozwalały też na odczytanie danych o poszczególnych połączeniach na wybranym przez podróżnego odcinku trasy i były nieczytelne (można było z nich odczytać jedynie miejscowości, będące końcowymi przystankami danego kursu).

Podane przez PKS w Bytowie do publicznej wiadomości rozkłady jazdy na dworcach i przystankach nie zawierały informacji o terminie ważności rozkładu jazdy oraz o drogach przejazdów poszczególnych kursów z uwzględnieniem odległości w kilometrach pomiędzy punktami odprawy osób. W niektórych przypadkach nie spełniono też wymogu podania przynajmniej jednego przystanku pośredniego.

Kontrolowane jednostki wyjaśniały te nieprawidłowości brakiem możliwości zamieszczenia w sposób czytelny wymaganych informacji na jednej tablicy oraz ciągłą aktualizacją rozkładów jazdy. Jednak nie wykorzystywały one dostępnych możliwości podania pełnego rozkładu jazdy do publicznej wiadomości w inny sposób zwyczajowo przyjęty (np. na stronie internetowej). Ponadto, częste zmiany w rozkładach jazdy wynikały z nierzetelnego ich przygotowywania.

PKS w Nowym Sączu SA złożyła w dniu 15 czerwca 2007 r. do prezydenta Nowego Sącza wniosek o zezwolenie na przewozy na linii Nowy Sącz – Mszalnica. Po otrzymaniu tego zezwolenia w dniu 29 czerwca 2007 r., spółka już w dniu 13 lipca 2007 r. złożyła nowy wniosek o zmianę ww. zezwolenia w zakresie rozkładu jazdy, a więc zaledwie 2 tygodnie po otrzymaniu zezwolenia.

Żadna z 6 spółek PKS, których akcjonariuszem były jednostki samorządu terytorialnego, nie wypełniła po komunalizacji obowiązku przedstawienia organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, na obszarze którego działała, regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez PKS. Obowiązek taki wynikał z art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej*. Zarządy spółek wyjaśniały to brakiem wiedzy o takim obowiązku lub stwierdzały, że przepis ten nie ma w ich przypadku zastosowania.

W PKS w Bytowie SA wprowadzono w styczniu 2010 r. regulamin określający warunki obsługi podróżnych, odprawy oraz przewozu osób i rzeczy przez PKS. Ani tego regulaminu, ani żadnego innego nie przedłożono jednak do zatwierdzenia. Prezes zarządu spółki wyjaśnił, że regulamin został wydany na podstawie delegacji z art. 4 *Prawa przewozowego*, który nie nakłada na przewoźników obowiązku zatwierdzenia go przez żaden organ. NIK nie podziela takiej argumentacji, bowiem ww. spółka mieści się w kategorii podmiotów podlegających przepisowi art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej*

zarówno pod względem struktury własności, jak też funkcjonalnej wykładni pojęcia usług publicznych. Ponadto art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej* należy uznać za przepis o charakterze *lex specialis* względem art. 4 *Prawa przewozowe*. Jeżeli przewoźnik ma status spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego i świadczy usługi przewozowe kwalifikowane jako usługi użyteczności publicznej, to wówczas w myśl art. 13 *ustawy o gospodarce komunalnej* ma on obowiązek wydać stosowny regulamin.

W 17 spółkach PKS regulaminy usług przewozowych były niespójne z art. 62 *Prawa przewozowe*. Regulaminy zawężyły odpowiedzialność tych przewoźników za szkodę, jaką poniósł podróżny wskutek niewywiązania się przez nie z określonego zobowiązania do przewozu, do winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przewoźnika. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2008 r.<sup>40</sup> uznano takie ograniczenie odpowiedzialności za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W trakcie kontroli zarządy spółek dokonały odpowiednich zmian w treści regulaminów lub zadeklarowały podjęcie takich działań.

Poza niedochowaniem obowiązków informacyjnych wobec pasażerów, wynikających z przepisów, nienależycie wykorzystano inne formy przedstawienia oferty handlowej i udostępnienia informacji dla pasażerów. Były one niepełne i nieczytelne, a ponadto trudno dostępne. W sposób nierzetelny funkcjonowała informacja na dworcach w 25 przedsiębiorstwach i spółkach PKS (81 % skontrolowanych).

PKS w Bytowie SA podała do publicznej wiadomości przy kasach dworcowych i w autobusach informacje o cenniku opłat wraz z cenami biletów ulgowych, jednak wskutek niepodania w rozkładzie jazdy odległości między przystankami podróżny nie miał możliwości ustalić na podstawie cennika ceny biletu na wybranym odcinku, bowiem określał on ceny w odniesieniu do długości trasy przejazdu. Na stronie internetowej spółki brak było informacji o tym, gdzie i kiedy można kupić bilety (zwłaszcza miesięczne) oraz o miejscu i sposobie składania skarg i wniosków, a także procedurze ich rozpatrywania. Według wyjaśnień Zarządu Spółki strona internetowa spółki była w przebudowie.

PKS w Radomiu Sp. z o.o. posiadała na dworcu w Radomiu niesprawny system informacji pasażerskiej. Tablica elektroniczna wyświetlająca informacje o odjazdach i przyjazdach autobusów nie działała od 4 lat z powodu awarii. Nie działały też tablice peronowe i nagłośnienie, co prezes zarządu spółki wyjaśnił awarią prądu w dniu oględzin. Jednak po jej usunięciu nadal nie funkcjonowało 5 z 20 tablic peronowych. Dodatkowo punkt informacji dla pasażerów był czynny jedynie w godzinach 8-18, a w budynku dworca brak było jakichkolwiek innych narzędzi informatycznych, pozwalających uzyskać informacje przez podróżnych.

Podobnie PKS w Nowym Sączu SA udostępniała na dworcu w Nowym Sączu informacje dla podróżnych w ograniczonym zakresie (stanowisko informacji było czynne jedynie w godzinach 8-16, a jakichkolwiek narzędzi informatycznych na dworcu nie było). Ponadto

---

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 219, poz.1408.

umożliwiał poprzez swoją stronę internetową sprzedaż biletów konkurencyjnej firmy, lecz nie prowadził sprzedaży biletów na własne kursy.

Informacja pasażerska na Dworcu Głównym w Lublinie, należących do PKS „Wschód” SA w Lublinie, działała jedynie w godzinach 7–9<sup>30</sup> od poniedziałku do piątku oraz 7–17 w soboty i niedziele, natomiast na dworcu w Krasnymstawie informacji udzielał dyżurny ruchu od poniedziałku do piątku w godzinach od 6<sup>30</sup>-15<sup>30</sup>, w soboty w godzinach od 7<sup>30</sup>-14<sup>30</sup>, a w niedziele informacja była niedostępna. Również informacja telefoniczna na dworcu w Lublinie była czynna w ograniczonym czasie (w godzinach 7<sup>00</sup>–19<sup>30</sup>), działał system zapowiedzi odjazdów przez głośniki, lecz nie zapowiadano przyjazdów i opóźnień, a jednocześnie nie istniał wizualny system (tablica elektroniczna) informowania o opóźnieniach w odjazdach i przyjazdach autobusów. Nie były również dostępne narzędzia informatyczne służące pozyskaniu informacji pasażerskiej (wyszukiwanie poszczególnych połączeń, możliwość przesiadek, ceny konkretnych kursów). W tej sytuacji poza godzinami pracy informacji na dworcach pasażerowie byli pozbawieni dostępu do wiadomości o ofercie przewozowej spółki.

Na dworcu autobusowym w Koninie, należącym do PKS w Koninie SA informacji udzielała kasjerka w kasie dworcowej, co istotnie ograniczało dostęp do informacji, bowiem kasa była czynna w ograniczonym czasie (np. w dniach 7-23 czerwca 2010 r. działała w godzinach od 7<sup>00</sup> do 15<sup>30</sup>, a w dniu 4 czerwca 2010 r. była nieczynna).

W 21 podmiotach (68 %) nie wykorzystywano w odpowiednim stopniu stron internetowych, co było nierzetelne i niecelowe.

Na stronie PKS Nowa Sól sp. z o.o. rozkład jazdy nie zawierał terminu ważności oraz danych o drogach przejazdu z uwzględnieniem odległości między przystankami. Brak było też wyszukiwarki poszczególnych połączeń oraz cennika, regulaminu określającego warunki obsługi podróżnych, a także informacji o godzinach działania kas i punktów informacji pasażerskiej na dworcach należących do spółki. Zarząd spółki wyjaśnił: „*być może strona internetowa jest uboga ale jest*”.

Na stronie PKS w Krakowie SA zamieszczono jedynie kursy wykonywane na 16 liniach ze 126, na których PKS wykonywał przewozy w 2009 r. Ponadto, informacje dotyczące 9 spośród 16 linii były niezgodne z oznaczeniami w rozkładach jazdy, stanowiących załączniki do udzielonych zezwoleń. Pominięto też na stronie internetowej informacje o cennikach i ulgach, o miejscu i terminach sprzedaży biletów miesięcznych. PKS nie zapewnił możliwości korzystania z wyszukiwarki kursów. W trakcie kontroli podjęto działania związane z przebudową strony internetowej, a w dniu 30 kwietnia 2010 r. wydano zarządzenie w sprawie weryfikacji i korekty internetowego rozkładu jazdy, o czym prezes zarządu spółki poinformował na naradzie pokontrolnej.

Zarządzający spółkami i przedsiębiorstwami PKS wyjaśniali m.in., że nie ma podstaw prawnych nakazujących zamieszczenie takich informacji (np. zarządy PKS w Stalowej Woli SA i PKS Nowa Sól Sp. z o.o.). NIK zauważa jednak, że kompletność informacji podawanych do publicznej wiadomości jest ważnym czynnikiem pozyskiwania oraz obsługi klientów, korzystających z usług przewozowych. W trakcie kontroli w wielu spółkach i przedsiębiorstwach PKS podjęto działania związane ze zwiększeniem zakresu informacji na stronach internetowych.

NIK ocenia także negatywnie narzędzia kontroli jakości wykonywanych usług przewozowych, w tym nierzetelny system przyjmowania i rozpatrywania uwag, skarg i wniosków w 14 podmiotach (45 %) oraz nierzetelny system monitorowania wykonywania przewozów w 7 podmiotach (23 %).

W PKS w Chojnicach Sp. z o.o. brak było procedur składania skarg i wniosków oraz ich rozpatrywania. Dyrektor ds. przewozów wyjaśniła, że podróżni mogą je zgłaszać, dzwoniąc do spółki lub za pomocą poczty elektronicznej. NIK wskazuje jednak na brak informacji o sposobie ich zgłaszania. Spółka nie posiadała też regulacji wewnętrznych dotyczących innych form kontroli jakości obsługi pasażerów.

Niezadowolający był też zakres współpracy z innymi przewoźnikami o korzystanie z ich dworców, bowiem nie zapewniał rzetelnej obsługi pasażerów. Umowy w większości ograniczały się do wjazdu autobusu na dworce innych przewoźników i udostępnienia stanowiska odprawy autobusu, a także sprzedaży biletów. Nie uwzględniały natomiast wymiany informacji i podawania do wiadomości o opóźnionych i odwołanych kursach czy wzajemnego honorowania biletów miesięcznych.

W PKS w Poznaniu SA z 30 umów jedynie 10 obejmowało współpracę w zakresie obsługi podróżnych, a pozostałe ograniczały się do ustalenia opłat za korzystanie z dworców lub współpracy dotyczącej sprzedaży biletów. Podobnie było w PKS w Stalowej Woli SA (zarząd spółki wyjaśnił to brakiem podstaw prawnych nakazujących takie działania).

3 z 5 umów na korzystanie przez PKS Chojnice sp. z o.o. z dworców innych przewoźników nie obejmowały nawet zapowiedzi odjazdów autobusów spółki, a dwie nie uwzględniały umieszczenia na dworcach informacji o kursach spółki (ich podanie do publicznej wiadomości jest wymogiem określonym w art. 18b ust. 1 pkt 2 *ustawy o transporcie drogowym*).

Kierownik Dworców Autobusowych w PKS w Koninie SA potwierdził, że jednym z podstawowych problemów pasażerów korzystających z usług PKS-ów jest brak możliwości podróżowania na podstawie jednego biletu miesięcznego przy korzystaniu z oferty kilku przewoźników. Techniczną możliwość rozliczania się pomiędzy przewoźnikami daje wprowadzony przez spółkę bilet elektroniczny (EM-karta). Po wdrożeniu tego biletu w spółce, we wrześniu 2008 r. zaproponowała PKS w Turku SA, PPKS Koło i PPKS Gniezno wdrożenie biletu elektronicznego w celu wyeliminowania tego problemu, jednak żadna z firm dotychczas nie wprowadziła tego rozwiązania.

W ocenie NIK, rzetelność i kompletność informacji podawanych do publicznej wiadomości oraz podwyższanie jakości obsługi pasażerów jest ważnym czynnikiem konkurowania na rynku przewozów.

### **3.2.8. Zarządzanie majątkiem przez spółki i przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej**

Głównymi składnikami majątku przedsiębiorstw i spółek PKS były: tabor autobusowy oraz nieruchomości. Środki transportu stanowiły w 2009 r. 49 % aktywów kontrolowanych podmiotów, a grunty, budynki i budowle – 40 %. NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności i celowości sposób gospodarowania majątkiem, w tym zwłaszcza nieefektywne zarządzanie ww. składnikami oraz nieprawidłowości przy sprzedaży i zakupach środków trwałych.

#### **3.2.8.1. Tabor autobusowy**

Spółki i przedsiębiorstwa posiadały duży tabor autobusowy o zaawansowanym wieku i wysokim zużyciu. 2/3 autobusów w skontrolowanych podmiotach<sup>41</sup> miało powyżej 10 lat, a 42 % ogółu taboru było w wieku powyżej 15 lat. Co piąty autobus (21 %) miał powyżej 20 lat. Struktura wiekowa autobusów w skontrolowanych podmiotach była nieco lepsza od średniej w kraju (autobusy powyżej 10 lat stanowiły – według danych GUS – 77 %, powyżej 15 lat – 59 %, a powyżej 20 lat – 41 %), jednak niezadowalająca. Skontrolowane podmioty utrzymywały wyeksploatowany oraz zbyt duży tabor w stosunku do zmniejszającej się skali wykonywanych przewozów.

W latach 2007-2009 w poddanych kontroli podmiotach stan taboru zmniejszył się ogółem o 55 autobusów (z 3 237 na koniec 2006 r.), a więc zaledwie o 2 %. W tym samym czasie liczba obsługiwanych przez nie linii zmniejszyła się o 487 linii (10 % wszystkich obsługiwanych linii), a praca przewozowa o 14,4 mln km (6 %).

NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności i celowości działania PKS-ów związanych z wymianą taboru i dostosowaniem go do potrzeb prowadzonej działalności. 19 podmiotów (61 %) nie posiadało rzetelnej strategii wymiany taboru, obejmującej analizę potrzeb co do wielkości i rodzaju taboru dostosowanych do zakresu wykonywanych przewozów, kryteria techniczne i ekonomiczne ustalone dla nabywanych autobusów oraz plan sfinansowania wymiany. Nierzetelnemu planowaniu zakupów autobusów towarzyszyły nieprzejrzyste procedury ich nabywania. Przedsiębiorstwa i spółki PKS były zwolnione z obowiązku stosowania przy nabywaniu autobusów przepisów *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*<sup>42</sup>, co wynikało z przepisu art. 138a ust. 3 tej ustawy (przewozy regularne były świadczone bowiem także przez innych przewoźników na tym

---

<sup>41</sup> 31 PKS-ów dysponowało w trakcie kontroli łącznie 3 175 autobusami.

<sup>42</sup> Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

samym obszarze i tych samych warunkach). W tej sytuacji 13 podmiotów (42 %) nie stosowało przejrzystych procedur zakupów autobusów, a w 9 (29 %) nie było ustalonej jakiegokolwiek formy trybu pozyskiwania ofert zakupu taboru.

W konsekwencji, 13 podmiotów (42 %) nabyło autobusy na niekorzystnych warunkach ekonomicznych, w 13 kolejnych zakupy były nieuzasadnione z punktu widzenia potrzeb (autobusy zbyt zaawansowane wiekowo i wyeksploatowane, a także niesprawne, nieprzystosowane do charakteru wykonywanych przewozów, zakupy nadmiernej liczby autobusów, wysoki koszt eksploatacji). Zaawansowane wiekowo autobusy (nawet 26-letnie) były kupowane bez rzetelnej oceny technicznej.

Zakupy autobusów w PKS w Słupsku SA były dokonywane bez rzetelnej analizy potrzeb oraz bez ustalenia kryteriów, jakie autobusy winny spełniać. Były one częściowo niezgodne ze strategią spółki, a liczba zakupionych autobusów oraz ich parametry nie miały uzasadnienia ekonomicznego. Mimo wyeksploatowanego taboru, kupowano w większości autobusy o wysokim stopniu zużycia, bez kompetentnego zbadania ich stanu technicznego i przydatności pod względem odnowienia taboru. Odpowiedzialnym za te nieprawidłowości do końca 2007 r. był Zarządca Komisaryczny, a od 2008 r. Zarząd Spółki. Zakupy były dokonywane na podstawie rocznych planów rzeczowo-finansowych, bez żadnego planu finansowania zakupów. Biegły rewident w *Raporcie uzupełniającym opinię badania sprawozdania finansowego PKS w Słupsku SA za rok obrotowy 2009* uznał za konieczne znalezienie bardziej stabilnych źródeł finansowania zakupu taboru niż leasing operacyjny.

Według wyjaśnień zarządu spółki autobusy były kupowane na podstawie przeglądu ofert, lecz dokumentacja spółki nie potwierdziła tego. W latach 2007-2009, z winy służb technicznych, wystąpiły przypadki zakupu autobusów bez kompletnej dokumentacji dotyczącej stanu technicznego. Spółka nie posiadała wewnętrznych regulacji dotyczących zakupów. Zarząd spółki wyjaśnił, że sprawy nabywania i zbywania aktywów trwałych (w tym autobusów) uregulowane są w statucie spółki. NIK wskazuje jednak, że regulacje te nie określały trybu zakupu. Ustalenia kontroli wskazują natomiast, że przy zakupach autobusów nie zachowano należytej staranności i nie zadbano o pozyskanie autobusów w warunkach konkurencji.

W latach 2007-2009 zakupiono 9 nowych autobusów, jednak NIK wskazuje, że poza wyposażeniem nieadekwatnym do dalekobieżnych przewozów, autobusy Karosa charakteryzowały się wysokimi normami zużycia paliwa (25 l/100 km) oraz znacznymi usterkami zarówno podczas gwarancji, jak i dalszej eksploatacji. W latach 2007-2009 PKS w Słupsku, kupując zaawansowane wiekowo autobusy (ponad połowa autobusów miała 16 - 21 lat) nie dysponował ekspertyzami lub opiniami określającymi graniczny wiek eksploatacji autobusów. Według wyjaśnień spółki stan techniczny autobusów oceniany był przez własne służby techniczne. Jednak Dział Zaplecza Technicznego (poza jednym przypadkiem) nie przedkładał zarządowi spółki rekomendacji w sprawie używanych autobusów. W dokumentach organizujących funkcjonowanie spółki żadna komórka organizacyjna nie miała w zakresie swych obowiązków oceny stanu technicznego autobusów, przewidzianych do zakupu.

PKS w Kielcach SA, PKS w Słupsku SA oraz PKS w Nowym Sączu SA dokonywały zakupów autobusów niewłaściwych do rodzaju przewozów, które miały wykonywać.

W PKS w Kielcach SA zakupiono mikrobusy Mercedes Sprinter w celu obsługi linii dalekobieżnych, choć były to mikrobusy przeznaczone na trasy lokalne. Zarząd spółki uzasadniał ten zakup potrzebą posiadania na liniach dalekobieżnych pojazdów o małej pojemności ze względu na małą liczbę pasażerów poza sezonem. Jednak cel ten można było osiągnąć poprzez zakupy autobusów o takiej samej pojemności (ok. 25 miejsc), lecz spełniających standardy odpowiednie dla tras dalekobieżnych.

W PKS w Słupsku SA pomijano przy zakupach stan wyposażenia autobusów, co zarząd spółki wyjaśnił tym, że „*najważniejszy był stan techniczny pojazdów*”. Rodzaj kupowanych autobusów oraz ich wyposażenie było nieadekwatne do wykonywanych przez nie kursów – np. autobusy Karosa Crossway oraz Irisbus SFR Crossway 12, służące do przewozów regionalnych (kursy do 160 km) były wykorzystywane m.in. na trasach ze Słupska do Jeleniej Góry, Zakopanego i Katowic (kursy długości od 500 do 700 km, przy czasie podróży od 11 do ponad 14 godzin, w tym niektóre kursy wykonywane w nocy). Autobusy te miały nierozsuwane fotele bez podglówek, składanych stolików, nie było też podnóżków, indywidualnych nadmuchów i oświetlenia nad poszczególnymi siedzeniami, a także WC.

Zakupy używanych autobusów podmiejskich, dokonane przez PKS w Nowym Sączu SA, nie podnosiły standardu podróżowania i były sprzeczne z przyjętymi kryteriami (w programie naprawczym spółki na 2008 r. wskazywano utratę pasażerów ze względu na niską jakość oferowanych pojazdów, a zakup autobusów o podwyższonym standardzie wyposażenia uznano za warunek konieczny utrzymania przewozów na liniach międzymiastowych).

Trzy spółki kupowały autobusy niesprawne lub wymagające napraw, co było ekonomicznie nieuzasadnione. Po nabyciu autobusów po cenach rynkowych poniesiono dodatkowe koszty napraw w łącznej wysokości 554,7 tys. zł.

PKS w Kłodzku SA kupiła we wrześniu 2009 r. autobus marki Jelcz 120M, który do zakończenia kontroli nie był używany, ponieważ był niesprawny. Koszt kupna tego autobusu wyniósł 31 tys. zł, a szacowana wartość naprawy – 25 tys. zł. Zarząd spółki wyjaśnił, że był to „*świadomy i okazyjny*” zakup z przeznaczeniem po naprawie do przewozów szkolnych. W ocenie NIK było to działanie niegospodarne, ponieważ wielkość taboru nie wskazywała na konieczność niezwłocznego zakupu autobusu, a zakup autobusu, wymagającego dodatkowych kosztów, było nieuzasadnione.

Nabyte przez PKS Zielona Góra Sp. z o.o. autobusy były w większości wyeksploatowane, a część z nich wymagała dodatkowych nakładów przed wprowadzeniem ich do eksploatacji. Spółka nie dokumentowała działań związanych z zakupem poszczególnych autobusów i nie stosowała przejrzystych procedur wyboru oferowanych autobusów. Zgodnie ze *Strategią działania PKS Zielona Góra Sp. z o.o. na lata 2007-2009* spółka planowała zakup 8 autobusów, a nabyła 31. Rozbieżność między planem a jego wykonaniem prokurent spółki wyjaśniła likwidacją w tym okresie 24 autobusów. W ocenie NIK nie było uzasadnienia dla zakupu tak dużej liczby autobusów ze względu na posiadanie przez spółkę znacznie większej liczby autobusów niż była potrzebna do wykonywania usług przewozowych. Strategia działania ani żadne inne dokumenty nie określały kryteriów, jakim miały odpowiadać kupowane autobusy, np. parametrów

technicznych, wieku, wyposażenia. W spółce nie było też wewnętrznych regulacji określających tryb zakupów. Mimo wyeksploatowanego taboru spółka kupowała zaawansowane wiekowo autobusy. Aż 22 autobusy (71 % wszystkich zakupionych) miały powyżej 15 lat, a 12 (39 %) powyżej 20 lat. 8 zakupionych autobusów miało przebieg co najmniej 1 mln km. 25 kupionych autobusów (74 % wszystkich zakupionych w badanym okresie) przed wprowadzeniem do eksploatacji było poddanych naprawom, remontom i doposażeniu, co spowodowało koszty w łącznej wysokości 491,6 tys. zł. Na brak ekonomicznego uzasadnienia zakupów tak wyeksploatowanych autobusów wskazuje dodatkowo fakt, że spośród autobusów wycofywanych z eksploatacji i likwidowanych większość była w wieku od 20 do 22 lat, a najstarsze autobusy miały 25 lat. Przebieg likwidowanych autobusów był w granicach 1 mln km (autobus o największym przebiegu miał 1,3 mln km). Dane te wskazują, że znaczna część zakupionych autobusów miała parametry zbliżone do likwidowanych.

Mimo podwyższonego ryzyka związanego z zakupem bardzo wyeksploatowanych autobusów, spółka nie zlecała ekspertyz ani analiz określających potencjalny okres używalności autobusów oraz ich stan techniczny. Prezes zarządu spółki wyjaśnił, że decydującą przesłanką zakupu autobusów były opinie o znanych i sprawdzonych markach, pojemność autobusów, ich wyposażenie, funkcjonalność oraz koszty eksploatacji, a ostatecznie decydującym elementem była cena. Brak ekspertyz stanu technicznego nabywanych pojazdów wyjaśniono korzystaniem ze swoich fachowców. Głównym powodem zakupu autobusów używanych wymagających dalszych nakładów finansowych na przystosowanie do efektywnej eksploatacji było – według wyjaśnień – to, że całkowity koszt nabycia tych pojazdów był i tak znacznie niższy niż koszty odbudowy posiadanych autobusów. Analiza zakupów autobusów nie potwierdziła wyjaśnień. Przykładowo, w 2007 r. zakupiono 2 autobusy marki Dab-Leyland w podobnym wieku i o podobnym przebiegu, w cenie 35-39 tys. zł, przy czym jeden z nich wymagał dodatkowych nakładów w wysokości 18,3 tys. zł m.in. na prace blacharsko-lakiernicze, szyby i opony. Świadczy to o działaniu niegospodarnym, bowiem zakupiono autobus o cenie porównywalnej do rynkowej wartości takich pojazdów, choć jego stan wymagał dodatkowych nakładów.

Brak procedur zakupów autobusów prezes zarządu uzasadnił „sporadycznym” występowaniem inwestycji w tym zakresie. Zakupy od 6 do 18 autobusów rocznie (koszty rocznie 300-900 tys. zł) nie mogą być jednak uznane za sporadyczne działania. Z kolei decyzje o tych zakupach był wypracowane – jak stwierdził prezes zarządu spółki – na „nieoficjalnych” posiedzeniach zarządu, więc nie sporządzano z nich protokołów. Dokumentacja spółki nie potwierdziła podawania do publicznej wiadomości ogłoszeń o zamiarze zakupów autobusów lub wysyłaniu ofert choćby do ograniczonej grupy potencjalnych oferentów. Prezes zarządu wyjaśnił, że nie pamięta do jakich podmiotów zwrócono się, bądź jakie warunki ofertowe przedstawiły inne podmioty w procedurze przetargowej nabycia wybranych do kontroli autobusów. Nie pamiętał też, jakie określono warunki lub kryteria wymagane przy zakupach oraz jakie podmioty przysyłały oferty sprzedaży autobusów, na jakiej podstawie negocjowano warunki zakupów, kto, według jakich kryteriów i zasad oceniał i rekomendował wybór najlepszej oferty zarządowi spółki. W spółce brak było dokumentacji, potwierdzającej prowadzenie negocjacji i wskazującej sposób podejmowania decyzji. Nie były więc przestrzegane przepisy *Regulaminu organizacyjnego PKS Zielona Góra Sp. z o.o.*, m.in. § 24 określającego procedurę przygotowania umów i porozumień. Według § 15 pkt 3 lit. b *Regulaminu* Prezes i Wiceprezes Zarządu oraz Główny Księgowy ponoszą odpowiedzialność za prawidłową realizację planowanych zadań, zapewniającą osiągnięcie optymalnych wyników.

W 6 przedsiębiorstwach i spółkach PKS zakupy używanych autobusów o zaawansowanym wieku były nieuzasadnione ze względu na potrzeby obniżenia wieku i unowocześnienia posiadanego taboru. Zakupione autobusy były wielokrotnie w wieku powyżej 20 lat, z przebiegiem ponad 1 mln km. Wśród tych autobusów wiele pochodziło z armii niemieckiej. Autobusy te charakteryzowały się przeciętnymi przebiegami do 500 tys. km, a więc niedużymi, lecz ze względu na wiek i dotychczasowe wykorzystanie miały niski standard dla pasażerów. Takie zakupy wyjaśniano m.in. przeznaczeniem autobusów na przejazdy szkolne i lokalne.

Zakupy PPKS w Radomiu 16 pojazdów za łączną kwotę 2,8 mln zł były niezgodne z założeniami programów zmian i usprawnień, przygotowanymi przez zarządcę przedsiębiorstwa. Program na 2007 r. nie uwzględniał nakładów na zakup pojazdów, lecz nabyto 3 autobusy za 1,6 mln zł. Program na 2009 r. uwzględniał zakup jednego autobusu wysokopokładowego o wartości 800 tys. zł oraz 3 do przewozów międzymiastowych i szkolnych za kwotę 750 tys. zł. Nabyto natomiast 11 pojazdów używanych do obsługi linii lokalnych za kwotę 554 tys. zł. Ponadto, 11 zakupionych autobusów (69% wszystkich zakupionych) miało ponad 14 lat, w tym 7 – od 18 do 20 lat, pomimo iż w *Programie* z 2008 r. wskazano, że 48 % taboru stanowiły autobusy ponad 15-letnie określone jako „stare”, co wiązało się z wysokimi kosztami utrzymania ich w gotowości technicznej.

PKS „Wschód” SA w Lublinie kupiła aż 14 autobusów powyżej 15 lat, co wyjaśniono potrzebami przewozowymi oraz brakiem możliwości finansowych zakupu nowego taboru. Według tych wyjaśnień zakupione autobusy były o wyższym standardzie niż wycofane z eksploatacji. NIK nie podziela tej argumentacji, bowiem przykładowo, w 2008 r. zakupiono autobus Jelcz T120 (rocznik 1996) o przebiegu ponad 1,1 mln km, a inne zakupione autobusy też były w znacznym stopniu wyeksploatowane (np. kupiony w 2009 r. Mercedes 303 miał przebieg ponad 2,0 mln km, dwa autobusy Volvo – ponad 1,1 mln km, kupiony w 2010 r. autobus Setra – ponad 1,0 mln km).

7 z 10 nabytych PKS w Nowym Sączu SA autobusów w latach 2007-2009 było w wieku 16 lub więcej lat w sytuacji, gdy ponad połowa taboru była w wieku powyżej 15 lat. Ponadto część tych autobusów wymagało przed wprowadzeniem do eksploatacji napraw i doposażenia ze względu na stwierdzone usterki (koszty z tego tytułu wyniosły 38,1 tys. zł). Dla porównania likwidowane w tym okresie autobusy były głównie w wieku od 17 do 22 lat, co wskazuje dodatkowo na bezzasadność i ryzyko zakupów autobusów w tak bardzo zaawansowanym wieku. Takie działania wyjaśniono brakiem środków finansowych na zakupy autobusów o charakterystyce ujętej w programie restrukturyzacyjnym.

Podobnie wbrew kryteriom i mimo bardzo zaawansowanego wiekowo taboru PKS w Olsztynie SA kupił w 2007 r. 2 autobusy w wieku 17-18 lat, a w PKS w Stalowej Woli SA także 12 z 34 autobusów kupionych w l. 2007-2009 miało powyżej 15 lat (dopiero w 2009 r. zakupiono 12 nowych).

Zakupy autobusów o zaawansowanym wieku wyjaśniano najczęściej brakiem możliwości sfinansowania zakupu nowych autobusów. Jednak NIK wskazuje, że potrzeby w tym zakresie były w wielu przypadkach mniejsze i za kwoty wydatkowane na autobusy używane można było kupić mniej autobusów, ale nowszych, i to zaspokoiłoby potrzeby PKS-ów (przynajmniej w niektórych przypadkach – jak w PKS Zielona Góra Sp. z o.o.).

Brak analizy ekonomicznej planowanych inwestycji powodował decyzje o zakupach autobusów nieuzasadnione ekonomicznie i zagrażające płynności finansowej.

Nabycie przez PKS w Suwałkach SA autobusów na podstawie umów leasingowych nie było poprzedzone przygotowaniem planu finansowego. Wskaźniki zadłużenia w latach 2007-2009 pogarszały się, przy jednoczesnym spadku wskaźnika trwałości struktury finansowania, na co wskazywał biegły rewident. Podobnie bez analizy skutków finansowych zawierano umowy leasingu autobusów w PKS w Krakowie SA oraz PKS Kozienice Sp. z o.o.

Dzierżawa autobusów przez PKS „Wschód” SA w Lublinie była nieprzeanalizowana pod względem finansowym i miała negatywne konsekwencje dla znajdującej się w trudnej sytuacji spółki. W czerwcu 2009 r. zawarto umowy dzierżawy 5-ciu autobusów marki Solbus ST 10/I. Średnioroczna wysokość opłat wynikająca z tych umów wynosiła łącznie 555 tys. zł. Łączna wartość tych umów wyniosła 2 428 tys. zł, a koszty obsługi za okres ich trwania wyniosą dodatkowo 345 tys. zł. W sytuacji ujemnej dźwigni finansowej<sup>43</sup> oraz stałych kłopotów z płynnością finansową zaciągnięcie zobowiązań stanowiących 54 % kapitałów własnych spółki i ponoszenie tak wysokich kosztów jego obsługi było ekonomicznie nieuzasadnione. Niekorzystne dla spółki w postanowieniach umów dzierżawy było też to, że nie miała prawa rozwiązać umów (§ 10 pkt 1 umów dzierżawy). Celem dzierżawy ww. autobusów była obsługa linii Polonus Wschód Expres (Lublin-Warszawa)<sup>44</sup>. Liczba kursów na tej linii została jednak istotnie ograniczona w stosunku do pierwotnego założenia (m.in. z dniem 1 marca 2010 r. zawieszono po 4 kursy Lublin-Warszawa i Warszawa-Lublin).

Wskutek planowania zakupów autobusów bez przygotowania planu finansowego, w 10 podmiotach (32 %) nie zrealizowano zamierzeń z powodu braku możliwości sfinansowania założonych zadań inwestycyjnych.

W dwóch podmiotach działania wskazywały na nieuzasadnione preferowanie jednego kontrahenta, nierówny dostęp do oferty itp. zjawiska ograniczające możliwość uzyskania najlepszych efektów w warunkach równej konkurencji.

Dokumentacja PKS Zielona Góra Sp. z o.o. wskazywała, że dokonywano zakupów autobusów w warunkach nierównego dostępu do informacji i preferowaniu jednego podmiotu oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji w tym zakresie. 13 autobusów (stanowiących 38 % ogółu zakupionych w badanym okresie) spółka kupiła od jednej firmy. Prezes zarządu spółki uzasadnił to wieloletnią współpracą z tą firmą oraz ułatwionym dostępem do części zamiennych do kupowanych autobusów marki DAB (spółka wykonywała na rzecz firmy modernizację autobusów). Stwierdził też, że właściciel tej firmy przedstawił najkorzystniejsze warunki zakupu autobusów. Nie było możliwe zweryfikowanie tego stwierdzenia ze względu na brak dokumentacji w spółce, a jednocześnie prezes zarządu twierdził, że nie pamiętał innych ofert. W ocenie NIK, fakt współpracy z firmą nie mógł stanowić preferencji przy wyborze autobusów, bez należytego uwzględnienia interesu spółki.

<sup>43</sup> Zysk wypracowany przez obcą część kapitału (kredytu) jest niższy od należnych odsetek (od kredytu).

<sup>44</sup> Wspólne przedsięwzięcie z PPKS w Warszawie.

Nieuzasadnione ekonomicznie były także niektóre naprawy starych autobusów (tzw. odbudowa lub naprawy główne) dokonane przez 9 spółek PKS (29 %). NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności i celowości te naprawy, których dokonano po cenach znacznie wyższych niż wartość rynkowa takich samych modeli pojazdów. Naprawy obejmowały tylko niektóre elementy autobusów (np. wyłącznie nadwozie). Kontrole NIK wykazały, że gdyby ww. spółki dokonały zakupów używanych autobusów o podobnych parametrach, zamiast dokonywać modernizacji własnych autobusów, wydatkowałyby na te zakupy szacunkowo kwoty mniejsze o co najmniej 6 439 tys. zł niż w przypadku dokonanych napraw. Suma kosztów napraw większa niż aktualna wartość rynkowa w pełni zamortyzowanych autobusów to przekroczenie tzw. progu eksploatacji i należy uznać naprawy po takich kosztach za działanie ekonomicznie nieuzasadnione. NIK ocenia takie działanie także jako niecelowe ze względu na to, że autobusy poddane naprawom były w większości bardzo zaawansowane wiekowo i wyeksploatowane, a w cenie jednostkowej takiej modernizacji można było zakupić autobusy nowocześniejsze, o lepszych parametrach technicznych.

W badanym okresie w PKS w Poznaniu SA koszty napraw 30 autobusów przewyższały ówczesną wartość rynkową takich samych lub porównywalnych modeli o co najmniej 19-425 % (jednostkowy koszt tych napraw wyniósł od 80 do 137 tys. zł). Naprawy obejmowały jedynie remont nadwozi. Modernizowane autobusy były całkowicie zamortyzowane przed dniem rozpoczęcia naprawy. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że wartość rynkowa takich autobusów poddanych odbudowie w latach 2007-2008 kształtowała się na poziomie 16-31 tys. zł. Gdyby PKS dokonał zakupów 30 używanych autobusów zamiast dokonywać modernizacji takiej liczby własnych autobusów, wydatkowałby na te zakupy szacunkowo 1 005 tys. zł, co spowodowałoby oszczędności w wysokości co najmniej 1 966 tys. zł (koszt naprawy 30 autobusów wyniósł 2 972 tys. zł). NIK nie podziela argumentacji zarządu spółki, że do modernizacji kierowano autobusy, co do których była pewność, że będą przydatne do wykonywania zadań przewozowych przez 8-10 lat. 21 autobusów miało 15 lub więcej lat, w tym 17 autobusów miało co najmniej 18 lat. 17 autobusów miało przebieg przekraczający 1 mln km. Gwarancja na prace mechaniczne wynosiła jedynie 12 miesięcy, a na zabezpieczenie antykorozyjne – 24 miesiące. Biorąc także pod uwagę fakt, że likwidowane w PKS-ie autobusy (głównie złomowane) były w wieku 20-24 lat, nie ma podstaw by zakładać, że wyremontowane autobusy będą sprawnie eksploatowane do wieku 26-30 lat, jak wynika z ww. wyjaśnień. Ponadto, PKS mogło za faktycznie wydatkowane środki, zamiast modernizacji autobusów w wieku głównie 15-19 lat, zakupić 7-8 letnie autobusy o podobnych parametrach, lecz nowocześniejszym wyposażeniu (np. nowszy typ silnika, wyższe normy emisji spalin), co umożliwiłoby o wiele dłuższą ich eksploatację i wyższy standard dla pasażerów. Za zawarcie umów był odpowiedzialny ówczesny tymczasowy kierownik przedsiębiorstwa oraz zastępca dyrektora ds. Technicznych, którzy podpisywali umowy. Koszt takiej naprawy stanowił – zdaniem członka zarządu spółki – 20-25 % ceny nowego autobusu. W ocenie NIK, niezasadne jest odnoszenie ceny naprawy głównej do wartości nowego autobusu, bowiem wyremontowany autobus nie osiągał po takiej naprawie parametrów i standardu nowego autobusu.

Niegospodarne było też wykonywanie w PKS w Bytowie SA w latach 2007-2010 (I kwartał) modernizacji 15 autobusów za łączną kwotę 2 530 590 zł, przy cenie za jeden autobus od 161 778 zł do 181 170 zł. Zakres prac obejmował m.in. naprawę ramy nośnej, odbudowę szkieletu nośnego autobusu, wymianę oblachowania zewnętrznego i wewnętrznego, siedzenia oraz wykończenie wnętrza, a także regenerację dotychczas używanego silnika, skrzyni biegów, kół jezdnych. Koszt modernizacji był nieuzasadniony ekonomicznie w odniesieniu do wartości rynkowej takich pojazdów. Gdyby PKS dokonało zakupów używanych autobusów zamiast dokonywać modernizacji posiadanych, wydatkowałoby na te zakupy szacunkowo 370 tys. zł, co spowodowałoby oszczędności w wysokości co najmniej 2 160 tys. zł. Za zawarcie umowy w 2007 r., dotyczącej odbudowy 14 autobusów, był odpowiedzialny ówczesny zarządca komisaryczny, natomiast za zawarcie w lutym 2010 r. aneksu zwiększającego o jeden ogólną liczbę modernizowanych autobusów – zarząd spółki. Według wyjaśnień zarządu spółki, po odbudowie otrzymano autobus z większością nowych elementów po atrakcyjnej cenie, a naprawione autobusy nie odchodzą jakością i wyglądem od nowych autobusów. NIK uznaje te wyjaśnienia za niezgodne ze stanem faktycznym. Poza kwestią ceny, która była dużo wyższa od dostępnych autobusów używanych o podobnych parametrach, w odbudowanych autobusach wiele istotnych elementów (silnik, skrzynia biegów, oś i most, wał napędowy) nie było nowych, lecz jedynie zregenerowanych.

Spółki i przedsiębiorstwa PKS, wraz z kupnem autobusów, dokonywały likwidacji części taboru (głównie złomowano autobusy). 7 podmiotów naruszyło obowiązujące przepisy przy sprzedaży wycofywanych z eksploatacji autobusów. Nie oszacowano wartości rynkowej tych autobusów i nie zachowano trybu przetargowego przy ich zbyciu. Wymagały tego przepisy § 1 oraz § 5 ust. 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu*<sup>45</sup>, dotyczące przedsiębiorstw państwowych, a w przypadku spółek z udziałem Skarbu Państwa powstałych w wyniku komercjalizacji – przepisy art.19 ust. 1 *ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji* oraz z § 10-11 *rozporządzenia RM z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie określenia sposobu i trybu organizowania przetargu na sprzedaż składników aktywów trwałych przez spółkę powstałą w wyniku komercjalizacji*<sup>46</sup>.

Z naruszeniem przepisów w latach 2007-2009 PKS „Wschód” SA w Lublinie dokonała sprzedaży 17 autobusów za łączną kwotę 35 144 zł. Ceny sprzedaży poszczególnych autobusów były istotnie niższe od średnich cen rynkowych. Jedynie sprzedaż jednego autobusu nastąpiła w wyniku przetargu i na podstawie wyceny wartości pojazdu. Dwa inne autobusy sprzedano w trybie publicznego ogłoszenia oferty, a dwa kolejne na podstawie sporządzonej wyceny. Zarząd spółki wyjaśnił, że ceny sprzedaży poniżej wartości rynkowej było spowodowane sprzedażą niekompletnych autobusów, a wycena pojazdów polegała najczęściej na oszacowaniu wagi autobusów. Dokumentacja dotycząca sprzedaży autobusów jedynie w trzech przypadkach wskazuje, że sprzedano niekompletne autobusy (np. bez silnika, skrzyni biegów). W pozostałych przypadkach były to transakcje, których

<sup>45</sup> Dz.U. z 1993r. Nr 97, poz. 443 ze zm.

<sup>46</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 177 ze zm.

przedmiotem były kompletnie wyposażone autobusy. Należy zauważyć, że trzy wycenione autobusy miały wartość w granicach 2,5-8,0 tys. zł, a 14 autobusów sprzedano bez oszacowania za cenę od 410 zł do 7 295 zł, przy czym 10 autobusów sprzedano za cenę poniżej 1 000 zł. NIK zauważa też, że spółka nie określiła wewnętrznych procedur sprzedaży autobusów i wyboru najlepszej oferty, a z 17 autobusów sprzedanych w latach 2007-2009 sprzedano 12 autobusów tej samej osobie fizycznej. Dokumentacja Spółki wskazuje więc, że sprzedaż autobusów, poza naruszeniem obowiązujących przepisów, nastąpiła w warunkach nierównego dostępu do informacji oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji zarówno co do nabywcy, jak i ceny sprzedaży.

Sprzedaż autobusów z naruszeniem obowiązujących przepisów odbywała się także w PPKS Piaseczno. Od marca do listopada 2007 r. PPKS w Piasecznie sprzedało 43 autobusy w cenach od 600 do 7 320 zł. Przykładowo, 4 autobusy marki Autosan H9-21 (rocznik 1995) zostały sprzedane po 7 320 zł. Rynkowa wartość takiego autobusu<sup>47</sup> w listopadzie 2007 r. wynosiła średnio 34 350 zł. W sierpniu 2008 r. rada nadzorcza PPKS w Piasecznie potwierdziła, że przedmiotowa sprzedaż nastąpiła po cenach znacznie odbiegających od rynkowych. Ówczesny zarządca przedsiębiorstwa zeznał, że nie wie, w jaki sposób wybierano nabywców autobusów. W trakcie kontroli NIK zostało skierowane przez Dyrektora PPKS w Warszawie<sup>48</sup> zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Piasecznie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez byłego zarządcę.

### **3.2.8.2. Zarządzanie taborem autobusowym**

NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności, rzetelności i celowości sposób zarządzania taborem autobusowym przez spółki i przedsiębiorstwa PKS. Nie dostosowano wielkości taboru do skali zmniejszających się przewozów, co zwiększało koszty utrzymania taboru. Kontrolowane podmioty charakteryzowały się niskimi współczynnikami efektywności eksploatacji autobusów, co wiązało się zarówno ze zbyt dużą ilością autobusów, jak i złą organizacją przewozów.

Średni przebieg całkowity autobusów był zaawansowany i zwiększył się z 880 323 km w 2007 r. do 906 038 km w 2009 r. (o 3 %). Świadczy to o tym, że mimo wymiany taboru autobusy były coraz bardziej wyeksploatowane.

Współczynniki eksploatacji pojazdów wskazują niezadowalającą efektywność zarządzania taborem. Średni roczny przebieg jednego autobusu zmniejszył się o 8 % (67 967 km w 2007 r., 62 353 km w 2009 r.), co świadczy o zmniejszającym się wykorzystywaniu poszczególnych autobusów. Średnio każdy autobus w 2009 r. przejeżdżał dziennie jedynie 171 km. Wskaźnik wozodni pracy autobusów także wskazuje na nieefektywne zarządzanie taborem – kształtował się na poziomie 271-264 dni w latach 2007-2009, co oznacza, że każdy autobus nie wykonywał żadnych przewozów przez ok. 100 dni w ciągu roku. Najniższy wskaźnik wozodni w 2009 r. był w PKS w Poznaniu SA i wynosił 217 wozodni, czyli każdy autobus średnio przez ok. 150 dni (5 miesięcy) nie wykonywał przewozów. Niską efektywność wykorzystania pojazdów potwierdza też współczynnik wykorzystania

---

<sup>47</sup>Na podstawie katalogu „Pojazdy samochodowe wartości rynkowe część B” - Wydawnictwo Rzeczoznawców Samochodowych – „EKSPERTMOT”.

<sup>48</sup>W 2008 r. PPKS w Piasecznie został połączony z PPKS w Warszawie.

taboru sprawnego technicznie<sup>49</sup>, kształtujący się w kontrolowanym okresie na poziomie 0,76-0,78.

Przyczyny powyższych niekorzystnych tendencji były wyjaśniane (np. przez PKS Zielona Góra Sp. z o.o.) specyfiką wykonywanych przewozów, w tym ograniczaniem komunikacji w godzinach poza szczytem komunikacyjnym oraz zmniejszeniem przewozów w dni wolne od pracy lub nauki szkolnej. NIK, biorąc pod uwagę tę specyfikę, nie podziela argumentacji. Wskaźniki pracy przewozowej, wozodni, przebiegu oraz wykorzystania taboru w kolejnych latach pogarszały się, mimo że podana w wyjaśnieniach organizacja przewozów występowała w całym kontrolowanym okresie. Ta tendencja wskazuje na potrzebę zmniejszenia liczebności taboru. W ocenie NIK wskazanym byłoby również przeprowadzenie analizy w zakresie zmiany sposobu przyporządkowywania autobusów do zadań przewozowych. Działania te mogłyby spowodować obniżenie kosztów eksploatacji taboru. Nadmierna liczba postojów eksploatacyjnych spowodowana była bowiem także jednozmianną organizacją kursów (autobus przypisany do kierowcy) oraz postojami autobusów w miejscu zamieszkania kierowcy w czasie, gdy on nie pracuje.

Nieprawidłowy system zarządzania taborem, w tym głównie jednozmiannowe wykorzystywanie autobusów do zadań przewozowych oraz dostosowywanie tych zadań do potrzeb kierowców, był przyczyną niskiej efektywności wykorzystania autobusów w 7 skontrolowanych podmiotach (23 % zbadanych).

W PKS w Białymstoku SA efektywność eksploatacji taboru obniżał fakt, że dwuzmiannowo wykorzystywano jedynie 29 autobusów (17 % całego taboru). Spółka wyjaśniła to m.in. dużym przebiegiem większości autobusów wpływającym na ich awaryjność. Podobnie w PKS w Koninie SA (współczynnik wykorzystania taboru sprawnego technicznie na poziomie 0,73-0,77) zarząd spółki wyjaśnił, że z przyczyn ekonomicznych część pojazdów jest garażowanych w terenie, skąd następnego dnia podejmuje zadanie przewozowe.

Według zarządu PKS w Poznaniu SA, nie jest możliwe znaczne zmniejszenie liczby autobusów ze względu na jednozmianną pracę kierowców, a także garażowanie przez ponad 40 % kierowców autobusów w miejscach zamieszkania i rozpoczynanie stamtąd pracy. Do zadań przewozowych wykorzystywano w 2010 r. w szczytowym okresie (dzień powszedni w trakcie roku szkolnego) 116 autobusów. Tak więc, niezależnie od jednozmiannego wykorzystywania autobusów, liczba pojazdów i tak była większa o blisko 30 autobusów w porównaniu do szczytowego zapotrzebowania.

Autobusy w PKS w Suwałkach SA były przypisane do danego kierowcy, co powodowało, że po zakończeniu pracy kierowcy autobus nie był wykorzystywany. Powodowało to potrzebę posiadania większej liczby autobusów, niż w sytuacji wykorzystywania ich dwuzmiannowo.

---

<sup>49</sup> Stosunek czasu pracy pojazdów do czasu ich użytkowania.

Działania związane z odnawianiem taboru nie poprawiły współczynników eksploatacji, na co wpływ miała duża skala zakupów bardzo wyeksploatowanych autobusów. Niektóre kontrole wykazały wręcz, że zakupy autobusów pogarszały efektywność zarządzania taborom.

W PKS w Kłodzku SA w 2009 r. autobus marki BOVA FUTURA (kupiony w 2008 r.) łącznie przez 118 dni, a więc blisko 4 miesiące, miał postój eksploatacyjny (czyli nie był wykorzystywany do przewozów, choć był sprawny), a Autosan H9-21 (kupiony w 2009 r.) z 323 dni roku 2009, przez które był na stanie spółki – 106 dni.

Wykorzystanie pięciu nowych autobusów w PKS Chojnice Sp. z o.o. (dwóch dzierżawionych oraz trzech kupionych) było mniejsze niż średni poziom eksploatacji autobusów w spółce, a ta negatywna tendencja jeszcze bardziej pogłębiła się w I półroczu 2010 r. Bardzo niskie było wykorzystanie wydzierżawionych autobusów – w 2008 r., było to 264-268 dni, a w 2009 r. 218-256 dni. Oba autobusy nie wykonywały więc żadnych przewozów przez ponad 3 miesiące w 2008 r., a w 2009 r. jeden przez 5, a drugi przez 4 miesiące. Koszt eksploatacji na 1 km przebiegu był w 2009 r. wyższy od średniej w przedsiębiorstwie w przypadku trzech autobusów (w tym obu dzierżawionych) i wynosił 3,38-4,19 zł wobec średniej w Spółce 2,78 zł.

Z 18 używanych autobusów, zakupionych w l. 2007-2009 przez PKS w Stalowej Woli SA, w 2009 r. 8 miało współczynnik gotowości technicznej poniżej średniego poziomu w spółce, a w 2010 r. – 7.

NIK ocenia negatywnie pod względem gospodarności i celowości niewłaściwe wykorzystanie autobusów nabytych w kontrolowanym okresie. Zjawisko takie stwierdzono w 14 podmiotach (45 %) i dotyczyło głównie niskiego wykorzystywania zakupionych autobusów (9 podmiotów) oraz wykorzystywania autobusów niezgodnie z ich funkcjami czy standardami (3).

Analiza wykorzystania taboru przewozowego PKS w Siedlcach SA wskazuje na stosunkowo niskie przebiegi autobusów o wysokich współczynnikach gotowości technicznej, zwłaszcza autobusów nowo zakupionych. Na 15 pojazdów poddanych analizie, 6 miało średniomiesięczny przebieg niższy niż średni poziom w spółce. Nie osiągnięto poziomu efektywności wykorzystania autobusów, zakładanego w *Strategicznych kierunkach rozwoju spółki w latach 2006-2009* (osiągnięcie przebiegu na 1 autobus 64 tys. km średniorocznie i wzrost w kolejnych latach). W 2009 r. wskaźnik ten spadł nawet poniżej wskaźnika za 2007 r.

15 autobusów w PKS w Słupsku SA (45 % ogółu zakupionych) miała średniomiesięczne przebiegi mniejsze od średniej w spółce. Niskie wykorzystanie zakupionych autobusów potwierdza analiza danych dotyczących 5 autobusów zakupionych w 2007 r., wskazując iż przy zadowalających wskaźnikach gotowości technicznych (powyżej 0,90) niski był wskaźnik wykorzystania pojazdów sprawnych technicznie (0,68-0,71).

W PKS w Stalowej Woli SA współczynnik wykorzystania sprawnych technicznie 12 autobusów był w 2009 r. niższy od średniej dla całego taboru, a w 2010 r. – 6. Szczególnie negatywnym przykładem był autobus Setra S215 UL, który od momentu zakupu w każdym roku miał ww. współczynniki niższe od średniej w spółce, a w 2010 r. w ciągu I kwartału nie jeździł ani jednego dnia.

Negatywnym zjawiskiem w procesie zarządzania taborom było też niewykorzystywanie lub nierzetelne wykorzystywanie przez przedsiębiorstwa i spółki PKS narzędzi z zakresu informacji zarządczej, umożliwiających monitorowanie i analizę wskaźników efektywności eksploatacji taboru. Wystąpiło ono w 14 podmiotach (45 % skontrolowanych).

W konsekwencji brak było w tych spółkach danych o poszczególnych autobusach takich, jak: średni przebieg całkowity na 1 autobus, koszty eksploatacji poszczególnych autobusów, wozodni pracy autobusów, wskaźniki efektywności czasowej wykorzystania autobusów oraz efektywności przewozowej, współczynniki gotowości technicznej taboru oraz wykorzystania taboru sprawnego technicznie.

Z kolei w PKS w Poznaniu SA, mimo posiadania możliwości technicznych (wdrożony system informatyczny *Veritum*), nie prowadzono ewidencji kosztów w podziale na poszczególne autobusy, a także nie obliczano i nie analizowano dla poszczególnych autobusów współczynników gotowości technicznej oraz wykorzystania autobusów sprawnych technicznie. Zarząd spółki wyjaśnił, że wyliczanie tych wskaźników nie jest wymagane przez sprawozdawczość. Przyjęta w PKS-ie zasada, że ponoszone koszty eksploatacji przelicza się na jeden kilometr przebiegu taboru autobusowego, nie pozwalała na podejmowanie racjonalnych gospodarczo decyzji w odniesieniu do wykorzystania posiadanego taboru.

### **3.2.8.3. Gospodarowanie innymi składnikami majątku**

NIK negatywnie ocenia pod względem gospodarności, rzetelności i celowości działania spółek i przedsiębiorstw PKS związane z restrukturyzacją majątkową, obejmującą nieruchomości. Brak restrukturyzacji majątku w sposób, który eliminowałby zbędne składniki, generował koszty, a znaczny, nie w pełni zagospodarowany majątek, obciążał wyniki finansowe i nie przynosił pożądanych przychodów.

7 PKS-ów nie dokonało analizy majątku, służącej zidentyfikowaniu zbędnych składników, a 8 podmiotów nie uregulowało stanu prawnego nieruchomości.

Podstawowym elementem restrukturyzacji majątku była sprzedaż nieruchomości. W 3 spółkach PKS stwierdzono w tych działaniach naruszenie obowiązujących przepisów.

Zarząd PKS w Koninie SA bez przetargu sprzedał prawo użytkowania wieczystego działki o powierzchni 0,8 ha wraz z prawem własności znajdujących się na niej budynków i budowli oraz prawo własności działki o powierzchni 0,2 ha za cenę 313 tys. zł. Ówczesny prezes zarządu spółki zeznał, że finalizował rozstrzygnięcia, stanowiące zobowiązania poprzednich władz spółki (wstępna umowa sprzedaży z dnia 25 listopada 2005 r. za cenę 302 tys. zł). NIK nie podziela tej argumentacji, bowiem uchwała walnego zgromadzenia spółki z listopada 2006 r. wyrażała zgodę na sprzedaż nieruchomości w wyniku zastosowania przetargu i w oparciu o przepisy właściwe dla spółki powstałej w wyniku komercjalizacji. Umowa wstępna była natomiast negocjowana i zawarta w sytuacji, gdy PKS było jeszcze przedsiębiorstwem państwowym. Naruszenie wymaganej procedury potwierdziła rada nadzorcza w uchwale z dnia 24 kwietnia 2009 r.

PKS „Wschód” SA w Lublinie sprzedała nieruchomość w Starosielu (prawo użytkowania wieczystego oraz domki turystyczne) w kwietniu 2008 r. bez przetargu i wyceny. Sprzedaż nastąpiła na podstawie umowy przedwstępnej z dnia 12 września 2006 r. Dopuszczalna była, na podstawie § 29 *rozporządzenia Rady Ministrów z 5 października 1993 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na sprzedaż środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu*<sup>50</sup>, sprzedaż nieruchomości bez przeprowadzenia kolejnego przetargu, ale po cenie nie niższej niż 2/3 ceny oszacowania. Tymczasem spółka dokonała sprzedaży bez oszacowania wartości nieruchomości, a także po upływie terminu realizacji umowy przedwstępnej (minął z dniem 20 kwietnia 2007 r.). Mimo, że właściwa umowa kupna-sprzedaży w terminie wynikającym z umowy przedwstępnej nie została zawarta z przyczyn leżących po stronie kupującego, na jego wniosek z lutego 2008 r. spółka sfinalizowała transakcję, a dla jej potrzeb pracownicy spółki sporządzili protokół z wyceny składników majątkowych nieruchomości. Dokument ten nie zawierał elementów takich, jak: zakres wyceny, jej podstawa formalna, data określenia wartości nieruchomości, opis stanu nieruchomości, wybór podejścia, metody i techniki szacowania, analiza rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny oraz wynik wyceny z przedstawieniem obliczeń wartości nieruchomości. Nie był więc operatem szacunkowym w rozumieniu *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego*<sup>51</sup>. Według tego dokumentu wartość oszacowania nieruchomości wynosiła 77 200 zł, w tym prawo użytkowania wieczystego – 21 200 zł. W cenie sprzedaży nieruchomości, wynoszącej 56 390 zł, wartość prawa użytkowania wieczystego ustalono w kwocie 15 370 zł. Według obliczeń szacunkowych NIK, dokonanych na podstawie analizy porównawczej cen transakcji innych działek, wartość rynkowa prawa użytkowania wieczystego przedmiotowej działki kształtowała się w wysokości ok. 70 000 zł. Cena sprzedaży samego prawa użytkowania wieczystego była więc mniejsza o ok. 55 000 zł od szacunkowej wartości rynkowej i stanowiła jedynie ok. 22 % wartości rynkowej.

PKS Nowa Sól Sp. z o.o. zbyła w 2009 r. 11 ciągników siodłowych SCANIA (4 modele P-124 z rocznika 2000 r. oraz 7 modeli R-114 z rocznika 2002 r.) poniżej wartości rynkowej na rzecz jednego podmiotu. Cena zbycia (45 916 zł) była niższa od wszystkich innych cen uzyskanych przez spółkę w 2009 r. ze sprzedaży takich modeli ciągników (z tego samego rocznika). Ciągniki SCANIA P-124 spółka sprzedawała bowiem za 101 300 zł, a SCANIA R-114 – za co najmniej 58 530 zł. Ogółem, sprzedaż ww. 11 ciągników została dokonana za kwotę niższą od innych transakcji łącznie o co najmniej 438 262 zł. Prezes zarządu spółki wyjaśniła, że sprzedaż następowała po uzgodnieniach z radą nadzorczą, a każdorazowo spółka zamieszczała ogłoszenia w prasie i na własnej stronie internetowej. Kontrola NIK nie potwierdziła w pełni tych stwierdzeń. Zarząd spółki nie przedstawił – mimo prośby kontrolera – żadnych dowodów wyceny ciągników lub innej formy ustalenia ich wartości rynkowej, zamieszczenia ogłoszeń prasowych, określenia procedur i przebiegu postępowania ofertowego, wyboru najkorzystniejszej oferty, jak też decyzji zarządu o zbyciu tych ciągników. Treść oferty późniejszego nabywcy z czerwca 2009 r. wskazywała, że była to inicjatywa tej firmy i nie była odpowiedzią na ogłoszenie spółki. Dokumentacja spółki wskazywała, że sprzedała te ciągniki w warunkach nierównego dostępu do informacji oraz przy dowolności w podejmowaniu decyzji zarówno co do nabywcy, jak i ceny sprzedaży.

<sup>50</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 97 poz. 443 ze zm.

<sup>51</sup> Dz.U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.

Jednocześnie należy zauważyć niezależne od kontrolowanych podmiotów (w kolejnych 6) nieskuteczne próby sprzedaży nieruchomości z powodu braku odpowiedzi na oferty sprzedaży nieruchomości.

NIK ocenia negatywnie gospodarowanie pozostałym w dyspozycji PKS-ów majątkiem. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 10 podmiotach (32 % ogółu zbadanych). Ujawniono nierzetelne działania w celu pozyskania wpływów z wynajmu majątku, dzierżawę majątku bez przejrzystych procedur i trybu publicznego zapewniających maksymalizację przychodów.

PKS w Poznaniu SA nie opracowała zasad wynajmu lokali i innych nieruchomości, określających sposób wyboru najkorzystniejszej oferty czy sposób ustalania stawek za wynajem. Ceny wynajmu powierzchni na terenie budynku dworca w Poznaniu były bardzo zróżnicowane (od 13,42 zł do 237,27 zł za 1 m<sup>2</sup>). Zarząd spółki wyjaśnił, że w większości przypadków współpraca rozpoczęła się ponad 10 lat temu i nie zachowały się dokumenty dotyczące wyboru najemców. Umowy o najwyższej stawce były zawarte w wyniku przetargu. Natomiast najniższa stawka dotyczyła bezumownego wynajmu.

Polbus-PKS Sp. z o.o. nieprawidłowo pod względem gospodarności i legalności realizowała i nadzorowała umowy na wynajem nieruchomości na terenie dworca we Wrocławiu. Nierzetelnie rozliczano wynajmujących za zużycie mediów. W przypadku wynajmu 2.997,78 m<sup>2</sup>, tj. 79,8% ogólnej powierzchni budynku dworca we Wrocławiu, odzyskano zaledwie 59,2% kosztów zużycia energii elektrycznej, 34,2% zużycia wody i 36,3% zużycia energii cieplnej. Powyższe ustalenie potwierdziła, przeprowadzona na zlecenie NIK, kontrola rozliczeń z dzierżawcami lokale użytkowe od spółki, która wykazała m.in. brak konserwacji instalacji, ponowne zaciskanie plomb nieznanym narzędziem, nieprawidłowe umiejscowienie części podliczników, utrudniony dostęp do odczytów, brak zabezpieczeń przed ingerencją i możliwością podłączenia się przed licznikiem. Stosowany system umożliwiał tym samym zafałszowania pomiarów zużytej energii elektrycznej. Ponadto, nieterminowo informowano podnajemców o zmianie stawek czynszów wynikających z waloryzacji, co spowodowało kilkumiesięczne opóźnienie w egzekucji różnic wynikających z podwyżek. Nie nadzorowano też realizacji umów bezczynszowego wynajmu pomieszczeń, dopuszczając do przedłużenia okresu ich obowiązywania, co naraziło spółkę na straty w badanym okresie w kwocie co najmniej 21,8 tys. zł. Umowy najmu były nieprecyzyjne, niezgodne ze stanem faktycznym i nie zabezpieczały interesu spółki. Nieprawidłowo podano wynajmowane powierzchnie, a także błędnie wyliczono wysokość czynszów, co łącznie naraziło spółkę na straty o szacunkowej wartości 44,3 tys. zł.

Z powodu stwierdzonych nieprawidłowości, jak i wskazanych wyżej obiektywnych okoliczności, spółki i przedsiębiorstwa PKS nadal dysponowały majątkiem zbędnym z punktu widzenia prowadzonej działalności i generującym koszty przewyższające przychody. W 14 skontrolowanych podmiotach (45 %) stwierdzono niepełne wykorzystanie majątku. NIK, dostrzegając obiektywne uwarunkowania zjawiska, wskazuje na istotne znaczenie dla kondycji PKS-ów poprawy efektywności zagospodarowania majątku.

### **3.2.9. Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej spółek i przedsiębiorstw komunikacji samochodowej**

W kontrolowanym okresie wyniki ekonomiczno-finansowe spółek i przedsiębiorstw PKS pogarszały się. 31 skontrolowanych podmiotów osiągnęło na koniec 2009 r. przychody z podstawowej działalności<sup>52</sup> o 7 947 tys. zł większe niż na koniec 2006 r., ale jednocześnie koszty były wyższe o 23 171 tys. zł. Wskutek tego wynik z podstawowej działalności pogorszył się łącznie o 15 225 tys. zł, a wynik finansowy netto o 56 233 tys. zł.

Przychody z podstawowej działalności najbardziej zmniejszyły się w kontrolowanym okresie w PKS w Oławie SA (w 2009 r. były mniejsze o 22,7 mln zł niż w 2006 r., a koszty zmniejszyły się o 19,8 mln zł), PKS Nowa Sól Sp. z o.o. (10,9 mln zł, przy kosztach mniejszych o 10,2 mln zł) oraz PKS w Słupsku SA (8,2 mln zł, przy kosztach mniejszych o 6,7 mln zł). Wynik z podstawowej działalności najbardziej pogorszył się w PKS w Białymstoku SA (w latach 2007-2009 spółka osiągnęła łącznie 99,2 mln zł przychodów ze sprzedaży i zrównanych z nimi, a koszty działalności operacyjnej wyniosły 112,8 mln zł, a więc łącznie w tych latach strata wyniosła 13,7 mln zł), PKS w Krakowie (przychody – 49,6 mln zł, koszty – 58,5 mln zł, strata ze sprzedaży – 8,8 mln zł), PKS w Kielcach SA (przychody – 33,6 mln zł, koszty – 42,2 mln zł, strata ze sprzedaży – 8,6 mln zł) oraz PKS w Bytowie SA (przychody – 50,6 mln zł, koszty – 58,8 mln zł, strata ze sprzedaży – 8,2 mln zł). Największe straty w kontrolowanym okresie z całej działalności (wynik z działalności gospodarczej) poniosły PKS w Krakowie SA (12,8 mln zł), PKS „Wschód” SA w Lublinie (6,7 mln zł) oraz PKS w Nowym Sączu SA (3,8 mln zł).

W całym okresie 2007-2009 skontrolowane podmioty osiągały łącznie stratę netto, przy czym jej wielkość znacznie zwiększyła się w 2009 r. W latach 2007-2008 strata kształtowała się łącznie na poziomie odpowiednio 8 468 tys. zł i 5 350 tys. zł, natomiast w 2009 r. wyniosła 16 495 tys. zł. Jednocześnie zmniejszała się liczba podmiotów, osiągających dodatnie wyniki finansowe. Zysk z podstawowej działalności w 2007 r. miało 14 podmiotów (45 % badanych), w 2008 r. – 8 (26 %), a w 2009 r. – jedynie 6 (19 %). Zysk netto osiągnęło w 2007 r. 18 podmiotów (58 %), w 2008 r. – 20 (65 %), a w 2009 r. – 12 (39 %).

Lepsze wyniki netto od wyników z podstawowej działalności były skutkiem głównie pozostałych przychodów operacyjnych, uzyskiwanych ze sprzedaży składników majątku trwałego (zwłaszcza nieruchomości). NIK wskazuje przy tym, że takie działania przynosiły doraźne efekty, lecz brak innych działań restrukturyzacyjnych powodował nietrwałość pozytywnych tendencji.

---

<sup>52</sup> Z uwzględnieniem dopłat z tytułu ustawowych ulg do biletów.

PKS w Krakowie SA po sprzedaży nieruchomości osiągnęła w 2006 r. zysk netto 32,8 mln zł, natomiast w kolejnych latach ponosiła straty (w 2007 r. – 3,6 mln zł, w 2008 r. – 8,7 mln zł, w 2009 r. – 0,8 mln zł).

W kontrolowanych przedsiębiorstwach i spółkach pogarszały się także wskaźniki płynności finansowej, zwłaszcza płynności szybkiej. Ich poziom świadczy o zwiększających się trudnościach w regulowaniu zobowiązań.

Wskaźnik ogólnej płynności pogorszył się w kontrolowanym okresie w 15 podmiotach (48 %). W 2007 r. wskaźnik ten kształtował się w skontrolowanych podmiotach średnio na poziomie 1,31, w 2008 r. – 0,92, a w 2009 r. – 0,96. Kształtował się więc poniżej wartości uznawanej za prawidłową (1,5 – 2), przy czym liczba PKS-ów o wskaźniku poniżej normy w 2007 r. wynosiła 18 (58 %), w 2008 r. – 21 (68 %), a w 2009 r. – 19 (61 %).

Wskaźnik płynności szybkiej, określający w jakim stopniu firma może natychmiast spłacić swoje zobowiązania krótkoterminowe, także kształtował się poniżej normy (nie powinien być mniejszy niż 1). Ze względu na charakter działalności (wysoki poziom środków pieniężnych, związany z regularnymi wpływami gotówki za sprzedawane bilety) jego średni poziom 0,76 – 0,85 w latach 2007-2009 nie stwarzał istotnego zagrożenia, poza przypadkami znacznie odbiegającymi od średniej (np. w 2009 r. w PKS w Kielcach wynosił 0,13, w PKS w Nowym Sączu – 0,24, a w PKS Kozienice Sp. z o.o. – 0,27).

Relacja zobowiązań do kapitałów własnych pogorszyła się w 15 spółkach i przedsiębiorstwach (48 %), choć średni poziom poprawił się.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Kontrola obejmowała organy administracji rządowej (Minister SP i wojewodowie) oraz samorządowej, wykonujące uprawnienia właścicielskie wobec przedsiębiorstw i spółek branży transportu autobusowego, a także przedsiębiorstwa państwowe i spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz samorządu terytorialnego. Do kontroli wytypowano spośród organów administracji rządowej Ministra Skarbu Państwa oraz czterech wojewodów, którzy pełnili funkcje organu założycielskiego wobec największej liczby przedsiębiorstw z branży transportu autobusowego. Spośród organów administracji samorządowej wytypowano te, które w okresie objętym kontrolą wykonywali prawa właścicielskie wobec spółek z tej branży i podejmowali działania związane z przekształceniami własnościowymi. Przedsiębiorstwa i spółki wybrano do kontroli kierując się kryteriami wielkości majątku oraz rolą na rynku przewozów pasażerskich, biorąc przy tym pod uwagę udział wśród wybranych jednostek wszystkie formy organizacyjno-prawne (przedsiębiorstwa państwowe, spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz spółki z udziałem samorządu terytorialnego), podmioty sprywatyzowane oraz podmioty o szczególnej formie restrukturyzacji (przedsiębiorstwa realizujące programy naprawy).

W czynnościach kontrolnych w MSP w badaniach dotyczących komunalizacji zbadano, spośród wniosków nierozpatrzonych lub rozpatrzonych odmownie, próbę 10% wniosków. W badaniach procesów prywatyzacji, realizowanych w MSP, zbadano wszystkie procesy prywatyzacji zakończonych do momentu kontroli zawarciem umowy sprzedaży akcji, a ponadto po 20% spółek, których prywatyzacja zakończyła się niepowodzeniem lub nadal trwała. Z grupy spółek z częściowym udziałem Skarbu Państwa do szczegółowej analizy wytypowano spółki, w których Skarb Państwa posiadał powyżej 20% akcji/udziałów oraz 10% spółek, w których Skarb Państwa posiadał 20% lub mniej akcji/udziałów (kryterium doboru była największa wartość posiadanego przez Skarb Państwa pakietu akcji/udziałów). Badania nadzoru właścicielskiego Ministra SP obejmowały wybrane losowo po 10% jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek z większościowym udziałem SP.

W spółkach i przedsiębiorstwach PKS zgodność realizacji przewozów z udzielonymi zezwoleniami zbadano na próbie wybranych losowo po 5% zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych oraz przewozów regularnych specjalnych, wydanych przez poszczególne organy administracji samorządowej (nie więcej jednak niż po 5). W celu kontroli działań w zakresie poprawy jakości przewozu osób oraz wypełnienia obowiązków podania do publicznej wiadomości informacji dotyczących wykonywanych przewozów, kontrolerzy NIK dokonali oględzin dworców autobusowych w mieście – siedzibie

kontrolowanej jednostki oraz w wybranej metodą losową próbie 3% autobusów (maksimum 5). W badaniach dotyczących zakupów autobusów, w przypadkach niezastosowania publicznego trybu zakupów poddano kontroli próbę po 50% zakupów w każdym roku, jednak nie mniej niż 3 i nie więcej niż 8 w każdym roku kontrolowanego okresu. W pozostałych przypadkach (zastosowania jakiejś formy konkursu ofert) przeanalizowano po 10% przypadków (nie mniej niż po jednym przypadku w każdym roku i nie więcej niż po 3). Do szczegółowej analizy współczynników eksploatacji taboru autobusowego wytypowano wszystkie autobusy zakupione w latach 2007-2009 (lecz nie więcej niż 15% ogólnej liczby autobusów) oraz spośród pozostałych autobusów po 10% z każdego przedziału wiekowego (nie mniej niż po 2 i nie więcej niż 5).

NIK nie kontrolowała dotychczas całościowo restrukturyzacji i przekształceń podmiotów z branży transportu autobusowego. Przeprowadzała natomiast wiele kontroli, obejmujących różne aspekty funkcjonowania tych podmiotów, m.in. kontrolę postępowań naprawczych przedsiębiorstw państwowych<sup>53</sup>, w ramach której skontrolowano 7 przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, kontrolę prywatyzacji w drodze oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania<sup>54</sup>, w ramach której skontrolowano 4 przedsiębiorstwa komunikacji samochodowej oraz działania wojewodów w zakresie prywatyzacji przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, a także kontrolę dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego (nr P/09/138).

W efekcie kontroli postępowań naprawczych NIK negatywnie oceniła skuteczność działań w tym zakresie i wskazała na niedostateczny nadzór właścicielski zarówno przed wprowadzeniem zarządu komisarycznego, jak i w trakcie jego trwania. Po kontroli NIK wnioskuje przede wszystkim o wcześniejsze podejmowanie działań sanacyjnych wobec przedsiębiorstw, poprawę jakości programów naprawy przedsiębiorstw oraz monitorowanie ich realizacji, zmianę sposobu rekrutacji kandydatów na zarządców komisarycznych.

Kontrola prywatyzacji w drodze oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania (leasing) wykazała, że mimo występujących uchybień ta ścieżka prywatyzacji była prawidłowo realizowana przez organy założycielskie, a efekty prywatyzacji były pozytywne.

Wystąpienia pokontrolne w związku z kontrolą dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego zawierały pozytywną ocenę przestrzegania wymagań niezbędnych do uzyskania dopłat do przewozów z tytułu stosowania obowiązujących ustawowych ulg w przewozach pasażerskich.

<sup>53</sup> Nr ewid. 41/2004/P/03052/KGP.

<sup>54</sup> Nr ewid. 5/2009/P08044/KGP, KGP/41013/08.

## **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Najwyższa Izba Kontroli współpracowała w niniejszej kontroli z innymi organami. W kontrolą w Polbus – PKS Sp. z o.o. we Wrocławiu uczestniczyła Komenda Miejska Straży Pożarnej we Wrocławiu, ponadto w tej kontroli kontrolerzy NIK korzystali z ustaleń kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej we Wrocławiu w zakresie prywatyzacji mienia Skarbu Państwa przeprowadzonej w 2006 r.

W kontroli nie wystąpiły przypadki odmowy podpisania protokołu kontroli, natomiast zgłoszono zastrzeżenia do protokołów kontroli w Ministerstwie Skarbu Państwa, PKS „Wschód” SA w Lublinie oraz PPKS w Warszawie.

W związku z kontrolą NIK przekazała kierownikom jednostek kontrolowanych 38 wystąpień pokontrolnych, a wystąpienie do Ministra SP zawierało oceny, uwagi i wnioski wynikające z ustaleń w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, wobec których Minister SP wykonywał uprawnienia właścicielskie. 10 kierowników jednostek kontrolowanych zgłosiło zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przy czym zastrzeżenia Wojewody Wielkopolskiego zostały zgłoszone po terminie. Zastrzeżenia dwóch jednostek kontrolowanych zostały oddalone w całości, a pozostałych zostały częściowo uwzględnione.

W informacjach o sposobie wykorzystania uwag i wniosków kierownicy jednostek kontrolowanych przedstawili podjęte działania lub zamierzenia w tym zakresie. Minister SP w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne przedstawił działania, zgodne z wnioskami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym, m.in. w zakresie zapewnienia jednolitej wykładni prawa oraz przejrzystości stosowanych kryteriów przy rozpatrywaniu wniosków o komunalizację spółek, zapewnienia rzetelnego nadzoru właścicielskiego w spółkach PKS oraz zmian w statutach spółek zwiększających nadzór nad decyzjami o zakupach środków trwałych. Minister SP poinformował także, że w dniu 2 czerwca 2011 r. złożył zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa przez zarząd PKS w Kielcach SA (czyn określony w art. 79 pkt 3 *ustawy o rachunkowości*). W kwestii opracowania przekształceń spółek transportu samochodowego uwzględniającego uwarunkowania poszczególnych spółek i określającego kierunki działań, Minister SP stwierdził, że wszystkie takie spółki znajdujące się pod nadzorem Ministra SP są objęte procesem prywatyzacji, restrukturyzacji, komunalizacji lub likwidacji i nie jest obecnie celowe opracowanie ww. programu. NIK zauważa, że ustalenia kontroli wykazały, że wszystkie spółki PKS były w kontrolowanym okresie objęte wymienionymi przez Ministra SP procesami, lecz działania te były nieprawidłowe i nieskuteczne. Również przebieg tych procesów po zakończeniu kontroli

wskazuje na ich nieskuteczność (np. większość prywatyzacji kończy się bez wyłonienia nabywcy) i dlatego też celowe jest wsparcie tych działań programem restrukturyzacji, uwzględniającym sytuację poszczególnych spółek oraz analizę możliwych do osiągnięcia efektów.

W wyniku kontroli skierowano 3 zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, a dalsze wnioski są w trakcie przygotowywania. Stwierdzono naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez Burmistrza Miasta i Gminy Myślenice w procesie sprzedaży udziałów PKS Myślenice Sp. o.o., jednak ze względu na niską kwotę nieustalonych przez Gminę odsetek, NIK działając w oparciu o art. 28 *ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*<sup>55</sup> odstąpiła od kierowania zawiadomienia w tej sprawie.

---

<sup>55</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114.

## 5. Załączniki

### 5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć i skrótów

**Czas użytkowania pojazdu (autobusu)** – dni gotowości technicznej pojazdów (dni pracy i dni postojów eksploatacyjnych, gdy pojazd znajdujący się na parkingu jest zdalny do natychmiastowego wykorzystania).

**Czas obsługiwanego pojazdu (autobusu)** – okres przeznaczony na przeglądy i naprawy.

**Linia komunikacyjna** – połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy, po której odbywają się regularne przewozy osób.

**Kurs** – przewóz na trasie w ramach danej linii komunikacyjnej.

**Długość linii autobusowej jest to** – odległość w kilometrach pomiędzy dwoma krańcowymi miejscowościami niezależnie od liczby kursów autobusów odbywających się na tej linii.

Linie komunikacyjne dzielą się następująco (według metodyki GUS):

linie miejskie – linie w obrębie miast z ewentualnym przekroczeniem granic miasta do najbliższej strefy ciężenia o długości od 5 do 10 km;

linie podmiejskie – linie o długości do 50–60 km łączące osiedla wiejskie z ośrodkami gminnymi i wojewódzkimi;

linie regionalne – linie o długości powyżej 50–60 km do 160 km, obejmujące obszar kilku stycznych województw;

linie dalekobieżne – linie powyżej 160 km obejmujące swym zasięgiem obszar dwóch lub więcej regionów;

linie międzynarodowe – linie wybiegające poza granice państwa.

**Oferowana praca przewozowa autobusów** – maksymalna praca przewozowa, jaką autobusy mogły wykonać w przebiegu zarobkowym przy pełnym wykorzystaniu pojemności (liczby miejsc pasażerskich); oblicza się ją jako iloczyn liczby kilometrów przebiegu zarobkowego wykonanego przez autobus w ciągu roku i pojemności (nominalnej liczby miejsc pasażerskich) tego autobusu. Jednostką miary pracy przewozowej jest **pasażerokilometr (pkm)**.

**Praca przewozowa w transporcie autobusowym** – suma prac przewozowych wykonanych przy przewozie pasażerów.

**Wozokilometr (wkm)** – jednostka miary (w kilometrach) długości drogi wykonanej przez środki transportu w określonym czasie (np. roku, wybranego kursu itp.).

**Wozodni** – suma dni pracy poszczególnych pojazdów eksploatowanych przez przedsiębiorstwo komunikacji samochodowej.

## 5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Jednostki organizacyjne NIK, które przeprowadziły kontrole	Skontrolowane podmioty	
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	1	Ministerstwo Skarbu Państwa
	2	Lubelski Urząd Wojewódzki
	3	Małopolski Urząd Wojewódzki
	4	Wielkopolski Urząd Wojewódzki
	5	Państwowe Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Warszawie
	6	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Białymstoku SA
	7	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bytowie SA
	8	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Koninie SA
	9	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Poznaniu SA
	10	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Słupsku SA
	11	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Suwałkach SA
	12	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej „Wschód” SA w Lublinie
	13	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Chojnice Sp. z o.o.
	14	PKS Nowa Sól Sp. z o.o.
	15	PKS Nowy Targ Sp. z o. o.
	16	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Zielona Góra Sp. z o.o.
Delegatura NIK w Katowicach	17	PKS w Bielsku-Białej SA
	18	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Częstochowie SA
Delegatura NIK w Kielcach	19	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Kielcach SA
	20	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Ostrowcu Św. SA
Delegatura NIK w Krakowie	21	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego
	22	Urząd Miasta i Gminy Myślenice
	23	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Krakowie SA
	24	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Nowym Sączu SA
Delegatura NIK w Olsztynie	25	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki
	26	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Olsztynie SA
	27	PKS Mrągowo Sp. z o.o.
Delegatura NIK w Opolu	28	Opolskie Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej SA
	29	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Strzelcach Opolskich SA
Delegatura NIK w Rzeszowie	30	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Rzeszowie SA
	31	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Stalowej Woli SA
Delegatura NIK w Warszawie	32	Mazowiecki Urząd Wojewódzki
	33	Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Radomiu
	34	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Ostrołęce SA
	35	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Siedlcach SA
	36	PKS Sp. z o.o. w Koźniewicach
Delegatura NIK we Wrocławiu	37	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Kłodzku SA
	38	Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Oławie SA
	39	Polbus-PKS Sp. z o.o. we Wrocławiu

### **5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Minister Skarbu Państwa
7. Minister Infrastruktury
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Skarbu Państwa
10. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

## **5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

Minister Skarbu Państwa:

- od dnia 15 lutego 2006 r. do 15 listopada 2007 r. Wojciech Jasiński,
- od dnia 15 listopada 2007 r. Aleksander Grad.

Wojewoda Lubelski:

- od dnia 7 grudnia 2005 r. do dnia 5 listopada 2007 r. Wojciech Żukowski,
- od dnia 29 listopada 2007 r. Genowefa Tokarska.

Wojewoda Małopolski:

- od dnia 22 października 2001 r. do dnia 21 grudnia 2005 r. Jerzy Adamik,
- od dnia 21 września 2006 r. do 28 listopada 2007 r. Maciej Klima,
- od dnia 29 listopada 2007 r. do dnia 28 października 2009 r. Jerzy Miller,
- od 29 października 2009 r. Stanisław Kracik.

Wojewoda Mazowiecki:

- od dnia 10 stycznia 2006 r. do 17 stycznia 2007 r. Tomasz Koziński,
- od dnia 17 stycznia 2007 r. do 1 lutego 2007 r. Wojciech Dąbrowski,
- od dnia 2 lutego 2007 r. do 28 listopada 2007 r. Jacek Sasin,
- od listopada 2007 r. Jacek Kozłowski.

Wojewoda Wielkopolski:

- od dnia 28 grudnia 2005 r. do dnia 28 listopada 2007 r. Tadeusz Dziuba,
- od dnia 29 listopada 2007 r. Piotr Florek.

Wojewoda Warmińsko-mazurski:

- od dnia 29 marca 2007 r. do dnia 28 listopada 2007 r. Anna Szyszka,
- od dnia 29 listopada 2007 r. Marian Podziewski.

Marszałek Województwa Małopolskiego:

- od dnia 27 listopada 2006 r. do 2 grudnia 2010 r. Marek Nawara.

Burmistrz Miasta i Gminy Myślenice:

- od dnia 31 marca 2003 r. Maciej Ostrowski.



# MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa, dnia 15 lipca 2011 r.

DKiMNSP-AM-0910-2/10 (MSP/BK/1745/11)

**Pan**

**Stanisław Jarosz**

**p. o. Wiceprezesa**

**Najwyższej Izby Kontroli**

*Mr. Jarosz*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego.*

W odniesieniu do części dotyczącej oceny procesów prywatyzacji pośredniej przedsiębiorstw komunikacji samochodowej, zawartej w pkt 2.2. ppkt 2 na str. 8 oraz na str. 27-31.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała, że MSP nie zabezpieczyło interesu 8 spółek w zakresie zobowiązań inwestycyjnych oraz oceniła jako zaniedbanie interesów spółek i zagrożenie dla osiągnięcia celów prywatyzacji określonych w analizach przedprywatyzacyjnych, przyjęcie bez negocjacji zobowiązań inwestycyjnych na warunkach zaproponowanych przez oferenta, które nie przewidywały podwyższenia kapitałów spółek i nie odpowiadały potrzebom prywatyzowanych spółek.

Nie podzielam powyższych oceny NIK, na co wskazywałem w zastrzeżeniach zgłaszanych do wystąpienia pokontrolnego.

Nie mogę zgodzić się ze stwierdzeniem NIK, że w umowach prywatyzacyjnych sześciu Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej województwa mazowieckiego, wartość zobowiązań inwestycyjnych w odniesieniu do wymaganej liczby nowych autobusów była niewspółmiernie niska. Koszt zakupu nowego autobusu wskazany w wystąpieniu

DEPARTAMENT  
GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA  
I PRYWATYZACJI

Data ... 15.07.2011 ...

Sprawa ... 4101-01-00/11010

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Sekretariat Wiceprezesa Stanisława Jarosza

L.dz. 327 data wpływu 15.07.2011

pokontrolnym odnosi się do autobusu 12-metrowego, ponieważ nie wzięto pod uwagę, że firmy transportowe, dostosowując się do zmian zachodzących na rynku przewozów osobowych, powszechnie wykorzystują do przewozu osób autobusy małe, 7-metrowe, mogące przewieźć ok. 20-28 pasażerów. Ma to miejsce m.in. przy obsłudze linii, na których podróżuje mała liczba pasażerów, co pozwala na znaczące obniżenie kosztów ich obsługi.

Ponadto pragnę zauważyć, że zgodnie z umowami prywatyzacyjnymi sześciu Przedsiębiorstw Komunikacji Samochodowej województwa mazowieckiego realizacja zobowiązań inwestycyjnych ma zostać sfinansowana z wewnętrznych dostępnych środków spółki. W każdym przypadku, w którym okaże się, że spółka nie dysponuje dostatecznymi środkami, kupujący sfinansuje inwestycje w drodze podwyższenia kapitału zakładowego Spółki wnosząc odpowiedni wkład pieniężny lub niepieniężny lub/i poprzez udzielenie pożyczki lub/i gwarancji. Takie zapisy umowy dają inwestorowi możliwość sfinansowania nakładów z różnych źródeł, w zależności od możliwości spółki oraz rachunku ekonomicznego, w tym przede wszystkim kosztu kapitału. Pokrycie inwestycji z podwyższenia kapitału nie zawsze jest najbardziej efektywnym wykorzystaniem dostępnych środków finansowych, od czego nie można abstrahować w prowadzonym procesie prywatyzacji, narzucając inwestorowi jedyny właściwy sposób finansowania zobowiązań.

Ponadto, co zostało przedstawione w ramach zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (oddalonych przez NIK), NIK w swoich ocenach nie wzięła pod uwagę, że inwestor może mieć inną koncepcję rozwoju spółki oraz może inaczej niż dotychczasowy zarząd i doradca prywatyzacyjny oceniać jej potrzeby inwestycyjne. MSP stoi na stanowisku, że nie można oczekiwać, że inwestor nabywający kontrolny pakiet udziałów spółki w zaproponowanym pakiecie inwestycyjnym będzie gwarantował realizację planów rozwoju, których nie opracowywał i które mogą nie pokrywać się z jego zamierzeniami dotyczącymi prowadzenia spraw spółki i w jego ocenie mogą nie znajdować uzasadnienia.

Pragnę zwrócić uwagę, że zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej sprzedaż związana z prywatyzacją przedsiębiorstwa nie wiąże się z udzieleniem pomocy państwa jedynie w sytuacji, gdy spełnione zostaną określone warunki, w tym ten, że nie są stawiane żadne warunki inne niż zwyczajowo stosowane w porównywalnych transakcjach między podmiotami prywatnymi, które byłyby zdolne obniżyć potencjalnie cenę sprzedaży.

Odnosząc się do koncepcji połączenia PKS w Zawierciu S.A. i PKS w Lublińcu Sp. z o.o. podtrzymuję stanowisko, że przedstawiona przez potencjalnego inwestora informacja o tym, że oferta nabycia akcji mogłaby być brana pod uwagę w przypadku

połączenia spółek tj. PKS w Zawierciu S.A. i PKS w Lublińcu Sp. z o.o., nie dawała MSP jakichkolwiek gwarancji uczestnictwa potencjalnego inwestora w procesie prywatyzacji połączonych spółek.

Jednocześnie podtrzymuję stanowisko, że biorąc pod uwagę sytuację ekonomiczno-finansową Spółki PKS w Zawierciu S.A., ewentualne podjęcie decyzji o połączeniu przedmiotowych spółek, nie dające jakiegokolwiek pewności co do pojawienia się inwestora zainteresowanego nabyciem udziałów nowopowstałego podmiotu, mogłoby spowodować znaczne pogorszenie i tak niekorzystnej sytuacji ekonomicznej PKS w Lublińcu Sp. z o. o., w tym zagrożenie utraty płynności finansowej przez tę spółkę.

Odnosząc się do oceny odstąpienia od negocjacji w sprawie nabycia akcji spółki PKS w Żyrdowie S.A. jako nieuzasadnionego, MSP podtrzymuje stanowisko przedstawione w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, że podwyższenie oferowanej przez inwestora w ww. postępowaniu ceny o minimum 150%, w celu osiągnięcia poziomu dolnego progu wyceny spółki, w ocenie MSP było nierealne. W związku z niemożnością osiągnięcia ceny zbliżonej do dolnego progu posiadanego oszacowania wartości akcji spółki, podjęta została decyzja o odstąpieniu od negocjacji.

Ponadto, zgodnie z zasadą oceny transakcji prywatyzacyjnych, zawartych w Raporcie XXIII o Polityce konkurencji z 1993 r., transakcje prywatyzacyjne powinny być przeprowadzane przy przestrzeganiu zasad przejrzystości, otwartości, bezwarunkowości i z zachowaniem niedyskryminującego charakteru, po cenach rynkowych. W związku z powyższym MSP nie zgadza się z oceną, że przy podejmowanych działaniach decydowały przede wszystkim cele finansowe. Jednocześnie MSP pragnie podkreślić, że zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej sprzedaż związana z prywatyzacją przedsiębiorstwa powinna nastąpić na rzecz podmiotu, który zaoferował najwyższą cenę.

W odniesieniu do treści przedstawionej w pkt. 3.2.3. Komunalizacja przedsiębiorstw komunikacji samochodowej.

Ministerstwo Skarbu Państwa nie podziela stanowiska NIK o negatywnej ocenie procesów komunalizacji spółek PKS w odniesieniu do ich celowości oraz efektów tych procesów, z uwagi na fakt, że nasilenie tych procesów miało miejsce w 2010 roku.

W załączniku nr 5.2. do *Informacji* wymieniono 20 skontrolowanych podmiotów, co do których prowadzono proces komunalizacji. Jedynie w przypadku czterech spośród tych

podmiotów umowy nieodpłatnego zbycia akcji/udziałów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego zostały podpisane przed rozpoczęciem kontroli. Wobec powyższego negatywne wnioski w sprawie efektów tego procesu są nieuprawnione i budzą zastrzeżenia co do rzetelności przedstawionej tezy. W szczególności trudno się zgodzić z opinią NIK, że procesy komunalizacji nie uwzględniały interesu społecznego związanego ze świadczeniem przez te spółki usług o charakterze użyteczności publicznej, gdyż sama idea zbycia akcji/udziałów spółek Skarbu Państwa na rzecz samorządów podyktowana jest właśnie realizacją tego celu. Równie nieuzasadnionym jest argument niskiego stopnia finalizacji procesów komunalizacji. Do dnia dzisiejszego zakończone zostały procesy w odniesieniu do ponad 80% spółek tej branży, co do których do MSP wpłynęły wnioski o komunalizację.

Na szczególną uwagę zasługuje zarzut o pozorności decyzji o zmianie siedzib spółek PKS w Słupsku S.A. i PKS w Rzeszowie S.A. Wyrażenie zgody przez Walne Zgromadzenia tych spółek zostało poprzedzone analizą argumentacji zarządów tych spółek. Główną przesłanką dotyczącą tych decyzji były względy ekonomiczne – tj. niższe koszty podatku od środków transportu oraz marketingowe – lepsza współpraca ze społecznościami lokalnymi – głównymi odbiorcami usług tych spółek. Należy podkreślić, że zarzut ten nie został sformułowany w Wystąpieniu pokontrolnym wobec czego Minister Skarbu Państwa nie mógł się do niego uprzednio odnieść.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących nieprzestrzegania przyjętych w grudniu 2009 r. założeń komunalizacji należy ponownie podkreślić, że nie mają one potwierdzenia w ustaleniach kontroli, szczególnie w protokole i wynikają jedynie z błędnej interpretacji przez NIK zaleceń Kolegium MSP oraz braku rzetelności w wyjaśnieniu tej sprawy (kontrolerzy NIK nie zadali w tej sprawie żadnego pytania). W szczególności należy podkreślić,

że zaleceniem Kolegium MSP nie była preferencja wniosków złożonych przez samorządy województwa, a jedynie wystosowania w pierwszej kolejności odpowiednich zapytań do tych samorządów. Ograniczenie przez Kolegium MSP decyzji Ministra Skarbu Państwa przed złożeniem wniosków przez potencjalnych wnioskodawców byłoby przejawem nierzetelności realizacji zadań.

W odniesieniu do komunalizacji spółek: PKS w Dębicy S.A., PKS w Jarosławiu S.A., PKS w Krośnie S.A., PKS w Stalowej Woli S.A., PKS w Rzeszowie S.A. istotne są następujące fakty:

1. Zostało zrealizowane zalecenie Kolegium MSP w sprawie wystąpienia do samorządu Województwa Podkarpackiego odnośnie możliwości komunalizacji ww. spółek.

2. Samorząd Województwa Podkarpackiego w swoim wystąpieniu nie zaznaczył, że warunkuje nieodpłatne nabycie spółek PKS w Dębicy S.A., PKS w Jarosławiu S.A., PKS w Krośnie S.A., PKS w Stalowej Woli S.A. otrzymaniem także spółki PKS w Rzeszowie S.A. Wobec powyższego wystąpienie Zarządu Województwa Podkarpackiego zgodnie z zapisami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji zostało potraktowane jako pięć osobnych wniosków w sprawie nieodpłatnego zbycia akcji każdej z ww. spółek.
3. Zaakceptowany przez Ministra Skarbu Państwa wniosek w sprawie komunalizacji spółki PKS w Rzeszowie S.A. już w momencie złożenia spełniał wszystkie przesłanki ustawowe zawarte w art. 4b ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.
4. Wszystkie przedkładane Ministrowi Skarbu Państwa rekomendacje w sprawie komunalizacji zawierają uzasadnienie oraz informację o stanie prywatyzacji przedmiotowej spółki jak i złożonych innych wnioskach o komunalizację.

MINISTER SKARBU PAŃSTWA  
z up. SEKRETARZ STANU

Jan Bury

## O P I N I A

### Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Skarbu Państwa do *Informacji o wynikach kontroli restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw transportu autobusowego*

Minister Skarbu Państwa w stanowisku do *Informacji* nie zgodził się z oceną NIK, że MSP nie zabezpieczyło w procesach prywatyzacji zobowiązań inwestycyjnych dla ośmiu spółek, a przyjęcie bez negocjacji zobowiązań inwestycyjnych na warunkach zaproponowanych przez oferenta, które nie przewidywały podwyższenia kapitałów spółek i nie odpowiadały ich potrzebom, było zagrożeniem dla osiągnięcia celów określonych w analizach przedprywatyzacyjnych. NIK podtrzymuje ocenę w odniesieniu do ww. spółek, którą szczegółowo uzasadniono w *Informacji* (w pkt 3.2.2.1 na str. 27-31). Również Kolegium NIK w uchwale z dnia 18 maja 2011 r. uznało tę ocenę za zasadną. Analizy przedprywatyzacyjne wskazywały na potrzebę inwestycji w nowoczesny tabor, co było warunkiem utrzymania pozycji rynkowej spółek. Ustalenia NIK wskazują, że pozacenowe warunki prywatyzacji (w tym zobowiązania inwestycyjne) zawarte w umowach były odmienne od wynikających z tych analiz. Stanowiło to naruszenie § 14 ust. 3 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu zbywania akcji Skarbu Państwa*<sup>56</sup>.

Minister nie zgodził się także ze stwierdzeniem NIK, że w umowach prywatyzacyjnych sześciu spółek PKS z województwa mazowieckiego wartość zobowiązań inwestycyjnych w odniesieniu do wymaganej liczby nowych autobusów była niewspółmiernie niska. Ustalenia NIK w tym zakresie zostały szczegółowo przedstawione w *Informacji* na str. 28-29. Podkreślono tam brak podstaw do twierdzenia Ministra, że firmy transportowe powszechnie wykorzystują do przewozu osób małe autobusy (7-metrowe). Stwierdzenie Ministra o potrzebie zakupów dla sprywatyzowanych spółek PKS z województwa mazowieckiego autobusów 7-metrowych nie znajduje podstaw w ustaleniach kontroli. Po pierwsze, umowy prywatyzacyjne nie określały choćby ogólnych parametrów fabrycznie nowych autobusów, mających być przedmiotem inwestycji. Po drugie, analizy przedprywatyzacyjne tych spółek oraz plany rozwoju, opracowane przez ich organy, nie wskazywały zapotrzebowania na autobusy o małej pojemności pasażerów. Zastrzeżenia MSP złożone do wystąpienia zawierającego powyższą ocenę zostały oddalone przez Kolegium NIK.

Minister w stanowisku podniósł także, że NIK w ocenach nie wzięła pod uwagę, że inwestor może mieć inną koncepcję rozwoju spółki oraz może inaczej niż dotychczasowy zarząd i doradca prywatyzacyjny oceniać jej potrzeby inwestycyjne. Podzielając pogląd

---

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 34, poz. 264 ze zm.

Ministra, że inwestor może mieć własną koncepcję rozwoju spółki, należy jednak wziąć pod uwagę, że proces prywatyzacji służy m.in. należytemu zabezpieczeniu realizacji celu prywatyzacji, w tym zwiększeniu zdolności rozwojowej prywatyzowanego przedsiębiorstwa.

Minister, odnosząc się do oceny odstąpienia od negocjacji w sprawie nabycia akcji spółki PKS w Żyrardowie SA jako nieuzasadnionej argumentował, iż niemożliwe było osiągnięcie ceny zbliżonej do dolnego progu oszacowania wartości jej akcji. NIK zwraca uwagę, że przedmiotem oceny nie był sam fakt odstąpienia od negocjacji, lecz odstąpienie od nich przy braku programu naprawczego dla spółki, która od 2007 r. miała ujemny kapitał własny. PKS w Żyrardowie SA powinno zostać sprywatyzowane lub należało wdrożyć program naprawczy zapobiegający upadłości lub likwidacji spółki.

Minister zakwestionował negatywną ocenę NIK celowości oraz efektów procesów komunalizacji spółek PKS. Ustalenia kontroli w tym zakresie zostały przedstawione w pkt 3.2.3 *Informacji* (na str. 35-38). Nie sformułowano tam negatywnej oceny celowości komunalizacji spółek. Wskazano natomiast niecelowe lub nierzetelne działania Ministra w procesach komunalizacyjnych.

NIK nie zgadza się ze stanowiskiem MSP dotyczącym komunalizacji spółek: PKS w Dębicy SA, PKS w Jarosławiu SA, PKS w Krośnie SA, PKS w Stalowej Woli SA, PKS w Rzeszowie SA. Rozpatrując zastrzeżenia MSP w tej sprawie Kolegium NIK wskazało, że mimo otrzymania wniosku marszałka województwa podkarpackiego o komunalizację wszystkich pięciu spółek PKS z terenu tego województwa, Minister SP zaakceptował komunalizację jedynie trzech spółek. Taka decyzja była sprzeczna zarówno z zaleceniem Kolegium MSP, jak i stanowiskiem Ministra SP przedstawionym w piśmie z dnia 30 września 2009 r. do samorządów województw, w którym podano: „*założeniem Ministerstwa Skarbu Państwa jest jednoczesne przekazanie wszystkich spółek PKS z danego województwa.*”.

NIK podtrzymuje ocenę o pozorności decyzji o zmianie siedzib spółek PKS w Słupsku SA i PKS w Rzeszowie SA. Spółki te po przeniesieniu swoich siedzib nadal prowadziły faktyczną działalność (funkcjonowanie zarządu, administracji) w dotychczasowych siedzibach. Stąd wniosek, że celem zmiany siedzib było formalne spełnienie ustawowych warunków komunalizacji.

p.o. Wiceprezesa  
Najwyższej Izby Kontroli  
(-)  
Stanisław Jarosz